

University of Groningen

Adaptief onderwijsbeleid

Maslowski, Ralf; Deunk, Marjolein; van Kuijk, Mechteld; Bijlsma, Hannah

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Maslowski, R., Deunk, M., van Kuijk, M., & Bijlsma, H. (2015). *Adaptief onderwijsbeleid: Een verkenning onder scholen en besturen naar de mogelijkheden voor het voeren van een adaptief onderwijsbeleid*. GION onderzoek/onderwijs.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Adaptief onderwijsbeleid

Een verkenning onder scholen en besturen naar de mogelijkheden voor het voeren van een adaptief onderwijsbeleid

Ralf Maslowski
Marjolein Deunk
Machteld van Kuijk
Hannah Bijlsma

Adaptief onderwijsbeleid Ralf Maslowski Marjolein Deunk Machteld van Kuijk Hannah Bijlsma

Adaptief onderwijsbeleid

Een verkenning onder scholen en besturen naar de mogelijkheden voor het voeren van een adaptief onderwijsbeleid

Ralf Maslowski
Marjolein Deunk
Mechteld van Kuijk
Hannah Bijlsma
GION onderwijs/onderzoek
Rijksuniversiteit Groningen
September 2015

ISBN 978-90-6690-569-6

© 2015. GION onderwijs/onderzoek
Rijksuniversiteit, Grote Rozenstraat 3, 9712 TG Groningen

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de directeur van het instituut.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission of the director of the institute.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
1 Inleiding	9
1.1 Adaptief onderwijsbeleid: een eerste verkenning	9
1.2 Vraagstelling	10
1.3 Opzet van het rapport	10
2 Conceptueel kader	11
2.1 Begripsbepaling adaptief onderwijsbeleid	11
2.2 Adaptief onderwijsbeleid door overheid en besturen	12
2.3 Adaptief onderwijsbeleid en het bevorderen van de onderwijskwaliteit op scholen..	14
3. Onderzoeksmethode	17
3.1 Selectie besturen en scholen	17
3.1.1 Selectie meerpitterbesturen en -scholen	17
3.1.2 Selectie eenpitterbesturen en -scholen	22
3.2 Instrumentarium	27
3.3 Analyse	28
3.3.1 Codering van de tekstfragmenten	29
3.3.2 Analyse van de toegekende codes	30
4. Wenselijkheid en mogelijkheden voor een adaptief overheidsbeleid	31
4.1 Aansluiting bij het bestuurlijk vermogen van besturen	31
4.2 Bestuurlijk vermogen en onderwijskwaliteit	38
4.2.1 Gerichtheid op het verbeteren van de onderwijskwaliteit van besturen en scholen	38
4.2.2 Bestuurlijk vermogen en gerealiseerde onderwijsopbrengsten	43
4.3 Adaptief overheidsbeleid en onderwijskwaliteit	55
4.3.1 Programma School aan Zet	55
4.3.2 Prestatiebox	56
4.3.3 Toezichtskader en gehanteerde criteria door de inspectie	57
4.4 Bestuurlijk vermogen en passend onderwijs	58
4.4.1 Invloed van de besturen en scholen in de samenwerkingsverbanden	58
4.5 Adaptief overheidsbeleid en passend onderwijs	62
4.5.1 Schooloverstijgende inspecties	62
4.5.2 Schotten tussen onderwijs en zorg en welzijn	63
4.6 Bestuurlijk vermogen en onderwijsachterstanden	64

4.7	Adaptief beleid en onderwijsachterstanden.....	64
4.8	Overige aspecten adaptief onderwijsbeleid.....	66
4.8.1	cao afspraken	66
4.8.2	Financiële normen meer schoolspecifiek	67
4.8.3	Meer armslag binnen krimpgebieden in regelgeving	67
5.	Conclusie en discussie	69
5.1	Verschillen in bestuurlijk vermogen	69
5.2	Overheidsbeleid afgestemd op het bestuurlijk vermogen	72
5.3	Adaptief beleid van besturen in de richting van scholen	73
5.4	Relatie met de andere deelstudies naar onderwijskwaliteit.....	75
	Referenties	79

Managementsamenvatting

Doel van de studie

Deze studie richt zich op een verkenning van de mogelijkheden en de wenselijkheid tot het voeren van een adaptief onderwijsbeleid. Een adaptief onderwijsbeleid werd daarbij opgevat als “het doelbewust afstemmen van het beleid op verschillen tussen besturen en scholen binnen een bepaalde onderwijssector”. De achterliggende gedachte daarbij is dat beleidsdoelen mogelijk beter of sneller bereikt kunnen worden wanneer wordt aangesloten bij verschillen in ontwikkeling of innoverend vermogen van besturen en scholen. Met het oog hierop is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: in hoeverre en op welke wijze is het onderwijsbeleid van de overheid en schoolbesturen afgestemd op het beleidsterrein en het beleidsvoerend vermogen van scholen?

Opzet van de studie

Casestudies onder 24 besturen en 48 scholen zijn uitgevoerd om verschillen in bestuurlijk vermogen na te gaan, op basis waarvan een adaptief beleid noodzakelijk zou zijn. In het onderzoek is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. In het interview werd het bestuur gevraagd naar de wijze waarop het bestuur en het toezicht georganiseerd was. Vervolgens werd geïnformeerd naar het gevoerde beleid ten aanzien van de onderwijskwaliteit op scholen. In dat kader werd besturen gevraagd naar de mate waarin zij zelf zicht hadden op de opbrengsten van de scholen, in hoeverre er bestuursbrede dan wel schoolspecifieke doelen ten aanzien van de opbrengsten werden gesteld, en in hoeverre sturing werd gegeven vanuit het bestuur aan opbrengstgericht werken binnen hun scholen. De resultaten zijn geanalyseerd met Atlas-ti.

Verschillen in bestuurlijk vermogen

De besturen in het onderzoek verschillen onderling sterk ten aanzien van hun vermogen om scholen aan te sturen. De grotere besturen in het onderzoek, die het bevoegd gezag vormen van meer dan 10 scholen, kennen zonder uitzondering een professioneel bestuur of een bovenscholings directeur die in de praktijk als bestuurder optreedt. Het intern toezicht is bij het merendeel van de besturen eveneens sterk geprofessionaliseerd. Het bestuurlijk vermogen binnen de kleinere eenpitters is daarentegen gering. Deze besturen bestaan zonder uitzondering uit vrijwilligers – vrijwel altijd ouders – en het intern toezicht ligt bij de meeste besturen eveneens bij ouders – in de vorm van een toezichthoudend deel van het bestuur of een algemeen bestuur.

Besturen van eenpitters blijken in meerderheid slechts op hoofdlijnen op de hoogte van de eisen die de inspectie aan de kwaliteit van het onderwijs stelt, van de invoering van passend onderwijs, en van provinciale en landelijke stimuleringsprogramma's. Slechts een deel van de bestuursleden heeft ervaring met bestuurlijke processen, of beschikt – vaak vanuit hun eigen professie – over expertise op het terrein van financiën of personeelsbeleid. In ongeveer de helft van de besturen heeft echter geen van de leden noemenswaardige ervaring of expertise op deze gebieden. Hoewel besturen verschillen in hun expertise en bestuurlijke ervaring, is bestuurlijke structuur van eenpitters over het geheel genomen onvoldoende toegerust om sturing aan de school te geven. Dat geldt in het bijzonder voor de onderwijskundige ontwikkeling. De bestuursleden hebben doorgaans geen onderwijskundige expertise. Slechts binnen een enkel bestuur is een van de leden uit het onderwijs afkomstig, of heeft in het verleden in het onderwijs gewerkt. Naast het feit dat de besturen de onderwijskundige expertise missen om sturing te kunnen geven aan onderwijsontwikkelingen, ontbreekt het bestuursleden vaak ook aan tijd om zich intensief voor de school in te zetten. Een derde reden waarom vanuit het bestuur minder aangestuurd wordt op de invoering van opbrengstgericht werken, passend onderwijs en aandacht voor excellentie, is dat andere aandachtspunten relatief belangrijker worden geacht. Het perspectief van de besturen is vaak sterk gericht op het tot stand brengen van een omgeving waarin het welzijn van de kinderen wordt gewaarborgd.

Dat betekent in de praktijk dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs in de handen van de schoolleider en het schoolteam wordt gelegd, en dat de onderwijskundige sturing binnen eenpitters vanuit de directeur en de IB-er plaatsvindt. De directeurs van eenpitters zijn over het geheel genomen krachtige schoolleiders, die zich bewust zijn van de verantwoordelijkheid die op hun schouders ligt. Binnen de grotere scholen zijn de schoolleiders doorgaans in staat – vaak in nauwe samenwerking met de intern begeleider en coördinatoren binnen school – om de noodzakelijke onderwijsontwikkelingen in hun school te realiseren. Tegelijkertijd geven schoolleiders wel aan dat het hen moeite kost om beleidsontwikkelingen bij te houden, en de school adequaat te vertegenwoordigen in afspraken met andere besturen rond passend onderwijs. Een groot deel probeert om die reden ook samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere eenpitterscholen om zoveel mogelijk ervaringen uit te wisselen, elkaar wederzijds te ondersteunen, en gezamenlijk de belangen van de scholen te behartigen in regionale overlegstructuren. De noodzaak hiervoor is in grotere mate aanwezig bij de kleinere eenpitters. Schoolleiders van deze scholen geven aan dat er een te grote last op hun schouders ligt, en dat zij gedwongen zijn veranderingen in school te temporiseren. De onderwijskwaliteit staat op deze scholen relatief ook onder grotere druk dan op de grotere eenpitters in het onderzoek.

Het bestuurlijk vermogen – wanneer dit wordt opgevat als een combinatie van het vermogen van het bestuur en de schoolleider samen – is ondanks bovenstaande beperkingen in de praktijk binnen de grotere eenpitters niettemin voldoende aanwezig. Dat komt enerzijds doordat de schoolleider een 'spin in het web' is, waardoor hij of zij integraal overzicht over alle beleidsterreinen heeft, en 'bestuurlijke drukte' vermeden wordt. Anderzijds laat de schoolleider zich op onderdelen ondersteunen door bijvoorbeeld een onderwijsbureau dat veel administratieve taken afhandelt en de schoolleider wijst op veranderingen in wet- en regelgeving met betrekking tot de bekostiging of het personeelsbeleid. Daarnaast zoekt een deel van de schoolleiders bewust samenwerking met andere eenpitters. Doordat het initiatief, en de deelname aan dergelijke samenwerkingsverbanden echter eveneens bij de schoolleiders ligt, betekent dit tegelijkertijd dat er sprake is van een uiterst fragiele structuur, waarin de ontwikkeling van de school in sterke mate afhankelijk is van een persoon. Dat is een verantwoordelijkheidsverdeling die de continuïteit onvoldoende verzekerd.

Bij de meerpitters is daarentegen sprake van een verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur, intern toezicht en schoolleiding. Besturen hebben een duidelijker rol waar het de onderwijskundige sturing betreft. Bestuurders van meerpitters tonen zich in hoge mate doordrongen van het feit dat er aan opbrengstgericht werken aandacht moet worden besteed. De aandacht voor onderwijsresultaten komt bijvoorbeeld ook naar voren uit het feit dat bij meerpitterscholen in de directiekamer en de lerarenkamer vaker een 'datamuur' te vinden is. De wijze waarop de onderwijskundige sturing vanuit het bestuur vorm krijgt, verschilt echter aanzienlijk tussen meerpitterbesturen. Sommige besturen nemen het voortouw in het verbeteren van de onderwijskwaliteit op hun scholen, terwijl andere besturen de verantwoordelijkheid daarvoor sterker bij de individuele schoolleiders leggen.

Globaal kunnen bij de besturen die aan het onderzoek deelnamen vier verschillende modellen van onderwijskundige sturing worden onderscheiden. In het eerste model vindt deze sturing plaats vanuit een bestuurder-directeur of bovenschools directeur met een adjunct die volledig gericht is op onderwijskwaliteit. Een tweede model is dat een bestuurslid onderwijskundige zaken in zijn of haar portefeuille heeft. Het derde model houdt een integrale verantwoordelijkheid van de bestuurder of het managementteam in, en in het vierde model is de sturing belegd bij een lid van het managementteam, veelal een van de directeuren. Binnen het eerste en het vierde model was sprake van een sterkere onderwijskundige sturing naar de scholen, terwijl in het tweede en derde model op bovenschools niveau voornamelijk kaders werden geformuleerd waarbinnen schoolleiders zelf verbeteringsprocessen op hun scholen moesten aansturen.

Besturen die eenzelfde aanpak hanteren bij de onderwijskundige aansturing van hun scholen verschillen onderling in de mate waarin zij erin slagen om verbeteringen op school te initiëren.

Uit de interviews wordt duidelijk dat de gerealiseerde verbeteringen, net als bij de eenpitters, voor een groot deel afhankelijk zijn van de kwaliteit van de bestuurder of de adjunct, en de schoolleiders en IB-ers op de scholen, en de samenwerking en de afstemming tussen bestuur en schoolleider. Daarnaast maken besturen die verbeteringen op hun scholen rapporteerden, relatief vaker gebruik van een uitgebreid kwaliteitszorgsysteem met frequente monitoring van opbrengsten, interne visitaties, ‘evidence-informed’ instrumenten, en het delen van ervaringen tussen schoolleiders en tussen IB-ers. Deze praktijken lijken van groter belang dat de wijze waarop de onderwijskundige sturing structureel binnen het bestuur vorm krijgt. Tegelijkertijd komen de genoemde praktijken wel relatief vaker voor binnen de twee modellen waarin sprake was van een sterkere onderwijskundige sturing vanuit het bestuur, en met name binnen het model waarin een adjunct het onderwijs aanstuurt. Deze modellen lijken betere voorwaarden te bieden om sturing op verbeteringsprocessen vanuit het bestuur te effectueren.

Overheidsbeleid afgestemd op bestuurlijk vermogen

De vraag is in hoeverre bovenstaande verschillen om een meer adaptief overheidsbeleid vragen, en wanneer een meer adaptief beleid zou worden gevoerd, wat hiervan de te verwachten meerwaarde is. In algemene zin kan worden gesteld dat er in het onderzoek betrekkelijk grote verschillen werden gevonden in bestuurlijk vermogen, en dat het bestuurlijk vermogen op een aantal scholen onvoldoende is, dan wel verder verbeterd zou kunnen worden. Dat betekent dat de randvoorwaarden aanwezig zijn om een meer adaptief beleid te overwegen teneinde beleidsdoelen beter of sneller te realiseren.

In het voorgaande is naar voren gekomen dat bij kleinere eenpitters voortdurend een overbelasting van de schoolleider dreigt. Wanneer de resultaten van de school teruglopen is er op deze scholen onvoldoende bestuurskracht aanwezig om op korte termijn verbeteringen door te voeren. De scholen zullen daarvoor aangewezen zijn op ondersteuning van buiten de school. Op dit moment zijn er een aantal voorzieningen die in een dergelijke ondersteuning kunnen voorzien. Voor een deel, zoals aangeboden in het kader van het programma ‘School aan Zet’, zijn deze te ‘licht’ voor de school. De gesprekkencyclus van School aan Zet biedt onvoldoende houvast aan scholen om daadwerkelijk verbeteringen in hun onderwijs tot stand te brengen. Zij zijn daarvoor aangewezen op meer ondersteuning, aangezien zij de inzet die zij zelf dienen te plegen niet of onvoldoende kunnen waarmaken. Voor een ander deel is de ondersteuning met name curatief en tijdelijk van aard, zoals de inzet vanuit de PO-raad, onder meer via de Vliegende brigades. Deze kunnen de school helpen om op korte termijn een aantal knelpunten op te lossen, maar het is de vraag in hoeverre dit tot duurzame oplossingen zal leiden. De huidige insteek van School aan Zet om meer aandacht te geven aan capaciteitsontwikkeling op scholen sluit aan op de noodzaak om betere bestuurlijke en organisatorische condities te creëren, maar het is onzeker in hoeverre deze capaciteitsontwikkeling gezien de bestuurlijke constellatie van deze scholen een reële

mogelijkheid is. Dat betekent dat overwogen kan worden of het wenselijk is om beleidsmaatregelen te nemen om aan de behoefte aan ondersteuning bij deze scholen tegemoet te komen.

Schoolleiders van veel andere scholen geven eveneens aan dat zij niet alles zelf kunnen, en dat ondersteuning gewenst is. Voor een deel krijgen zij deze ondersteuning vanuit het bestuur of het stafbureau. Voor een ander deel, met name eenpitters, organiseren zij deze ondersteuning zelf, onder meer door uitwisseling met andere scholen. Tegelijkertijd erkennen veel schoolleiders, vooral van eenpitters, dat zij niet overal tijdig aan toe komen. Het is echter de vraag in hoeverre in de richting van deze scholen een andere beleidsaanpak gewenst is. In de praktijk is er de nodige beleidsruimte bij scholen en besturen om hierin zelf verantwoord prioriteiten te stellen. Een voorbeeld is de invoering van de scheiding tussen bestuur en intern toezicht die op nagenoeg alle eenpitters in het onderzoek onvoldoende functioneert. Doordat de besturen echter formeel aan de gestelde minimale vereisten voldoen, en de inspectie hierop in de praktijk slechts in formele zin nagaat of aan de wettelijke vereisten is voldaan, hebben besturen de mogelijkheid om het intern toezicht in hun eigen tempo in te richten.

De ruimte lijkt minder aanwezig waar het de onderwijskwaliteit op scholen betreft. Ten aanzien van de kwaliteit lijkt een directieve aanpak in de richting van scholen het meest veelbelovend. Bij de meerpitters die een meer directieve aanpak in de richting van hun scholen hanteerden, waren relatief de grootste verbeteringen in de onderwijskwaliteit zichtbaar. Die aanpak bestond voor een belangrijk deel uit de uniformering van instrumenten die scholen kunnen gebruiken, die voor een deel sterk gebaseerd waren op de kwaliteitsaspecten die de inspectie hanteert. Dat sluit ook aan bij de bevinding dat scholen aangaven de instrumenten zeer te waarderen die via de website van School aan Zet ter beschikking worden gesteld. Dit wijst in de richting van het aanreiken van evidence-based instrumenten die centraal ontwikkeld worden.

Adaptief beleid van besturen in de richting van scholen

Besturen houden in hun beleid rekening met de behoeften van scholen. Weliswaar gaat elk van de besturen uit van een vaste normering op basis waarvan formatie aan scholen worden toegewezen, maar de marges waarover besturen beschikken worden gebruikt om extra formatie in te zetten waar dat nodig geacht wordt. Voor een deel gebeurt dat als ‘verevening’. Scholen die te maken hebben met teruglopende leerlingaantallen kunnen gedwongen worden om van combinatieklassen van twee groepen naar drie groepen te gaan. Dat vereist de nodige omzettingen in school, en zorgt bovendien vaak voor onrust onder ouders en onder het team. Door de toekenning van extra formatie kan de school dan voor een of twee jaar de bestaande indeling in combinatieklassen handhaven. Daarbij spelen vaak ook strategische overwegingen een rol. De vrees bij schoolleiders en besturen is dat de school door een groter aantal groepen per combinatiegroep voor ouders minder aantrekkelijk wordt, en dat de terugloop in

aanmeldingen daardoor verder versterkt wordt en de school in een negatieve spiraal terecht kan komen.

Daarnaast blijken besturen extra formatie aan een school toe te wijzen wanneer een school door de inspectie als zwak of zeer zwak wordt beoordeeld. Tijdelijk worden dan extra middelen vrijgemaakt met het doel de school er op korte termijn ‘weer bovenop te helpen’. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat de extra in te zetten middelen vaak beperkt zijn. De middelen komen bij een deel van de besturen voort uit de middelen die bovenschools overblijven na ‘afronding’ van de formatie waarop iedere school gezien zijn leerlingenaantal recht heeft. Dat geldt niet voor alle besturen. Eén bestuur heeft bewust een iets grotere ruimte gecreëerd door een ‘knelpuntenpot’ in te stellen, waar een deel van de bekostiging in wordt gestort. Wanneer schoolleiders een knelpunt in hun formatie ervaren, kunnen zij hierop een beroep doen. Gezamenlijk wordt bepaald, op advies van enkele directeuren, in hoeverre deze aanspraak vervolgens gehonoreerd wordt.

Hierbij gaat het echter steeds om een toewijzing van extra middelen of formatie voor zeer bepaalde tijd. Bovendien vindt de toewijzing over het algemeen plaats nadat bepaalde knelpunten naar voren komen. Slechts één van de besturen in het onderzoek hanteert een structureler aanpak, die in het verlengde van de ‘kleine scholen toeslag’ ligt. Voor iedere school, ongeacht het leerlingenaantal, wordt uitgegaan van een bepaalde minimale formatie die een school nodig heeft om goed te kunnen functioneren. Deze formatie wordt aan iedere school toegekend, ook wanneer zij daar op grond van de normbekostiging per leerling geen recht op heeft.

Daarnaast hanteren besturen vaak verschillende verwachtingen en eisen ten aanzien van scholen. Dat geldt vooral waar het de eindopbrengsten betreft. De meeste besturen geven aan dat zij schoolspecifieke doelen hanteren. Voor scholen die te maken hebben met onderwijsachterstanden bij hun leerlingen worden over het algemeen de minimumnormen van de inspectie als ondergrens gehanteerd. Voor de andere scholen wordt doorgaans een hogere norm gehanteerd, maar de hoogte van de norm wordt grotendeels aan scholen zelf overgelaten. Bovendien wordt het vastgestelde doel eerder als streefwaarde door besturen en scholen gebruikt, dan als minimumnorm. De sturing vanuit het bestuur op verschillen tussen scholen is daarmee relatief gering. Veeleer is sprake van het bieden van vrijheid aan scholen om zelf beleidskeuzes te maken of van het hanteren van hetzelfde onderwijskundige beleid in de richting van alle scholen.

Daar waar sprake is van differentiatie naar de scholen, is dit voornamelijk reactief doordat scholen, of de omstandigheden daarom vragen. Door de relatief beperkte middelen die beschikbaar zijn is er bovendien vrijwel steeds sprake van noodzaak of urgentie, en is het

eerder als een curatief dan preventief beleid te kenschetsen. Tenslotte heeft extra middelen toewijzing in nagenoeg alle gevallen een tijdelijk karakter, waarbij scholen in staat worden gesteld om een overgang soepeler te laten verlopen, of om op korte termijn extra inzet te plegen.

1 Inleiding

1.1 Adaptief onderwijsbeleid: een eerste verkenning

Adaptief onderwijsbeleid is een nieuw begrip. In het programma Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs wordt adaptief onderwijsbeleid in de context geplaatst van de vraag naar de effectiviteit van het overheidsbeleid (Hofman & Mulder, 2012). Meer specifiek wordt de vraag opgeworpen in hoeverre “de huidige overheidsinterventies passen bij de ontwikkelingsfase waarin scholen in Nederland zich bevinden” (p. 17/18). Adaptief beleid wordt daarbij gekoppeld aan het innovatief vermogen van scholen. In navolging van Slavin wordt geopperd dat er verschillende groepen scholen kunnen worden onderscheiden, die elk om een andere vorm van overheidssturing vragen (Hofman & Mulder, 2012). Een eerste groep bestaat uit scholen die heel goed zelf van binnenuit veranderingen in hun school tot stand kunnen brengen. Deze groep scholen heeft geen behoefte aan een sterke overheidssturing, en kan deze zelfs als frustrerend of belemmerend ervaren. Een tweede groep scholen staat positief tegenover het doorvoeren van veranderingen, maar is zelf onvoldoende in staat om deze slag te maken. Deze scholen zouden gebaat zijn bij externe ondersteuning of bij pasklare ontwikkelde programma’s, waarvan zij gebruik kunnen maken. Een derde groep, tenslotte, zou bestaan uit scholen die niet klaar zijn voor verandering. Hierbij zou niet zozeer sprake moeten zijn van een stimulerende rol van de overheid, maar eerder van een voorschrijvende rol om scholen tot verandering aan te zetten.

De term adaptief onderwijsbeleid lijkt zijn invulling te ontlelen aan de analogie met adaptief onderwijs. Het begrip adaptief onderwijs is eerder door Blok (2004) aan een uitvoerige begripsanalyse onderworpen, waarbij hij naging op welke wijze het begrip in de wetenschap, het overheidsbeleid en de onderwijskundige verzorgingsstructuur wordt opgevat (zie ook Blok & Breetvelt, 2002). Blok (2004) concludeert dat het begrip in de onderwijswetenschappen relatief de meeste aandacht heeft gekregen, waarbij er twee verschillende perspectieven te onderscheiden zijn. Ten eerste een divergent perspectief, waarbij initiële verschillen tussen leerlingen het uitgangspunt vormen voor de instructie die hierop zo goed mogelijk in moet spelen. Binnen het divergent perspectief is het doel talentontwikkeling bij alle leerlingen, waarbij bewust verschillen tussen leerlingen in leerdoelen en nagestreefde onderwijsresultaten – zowel wat betreft inhoudsdomen als wat betreft niveau – worden nagestreefd. Daar tegenover staat een convergent perspectief waarin differentiatie niet betrekking heeft op de uitkomsten, maar op de middelen om verschillen in uitkomsten te voorkomen. Door het geven van relatief meer aandacht aan leerlingen in achterstandssituaties wordt nagestreefd om bestaande verschillen tussen leerlingen beheersbaar te maken, dan wel te verkleinen, en op die manier elke leerling in staat te stellen bepaalde minimum onderwijsstandaarden te behalen.

Deze tweedeling in perspectieven lijkt ook relevant voor de conceptualisering van het begrip adaptief onderwijsbeleid. Aan de ene kant kan adaptief beleid, aansluitend bij het convergente perspectief, immers tot doel hebben om zich met name te richten op besturen die problemen ervaren, doordat zij in een regio opereren waarin een groot aantal leerlingen onderwijsachterstanden heeft, doordat zij een aantal zwakke of zeer zwakke scholen bestuurt, of omdat zij met krimp in hun regio worden geconfronteerd. Adaptief beleid heeft dan tot doel ervoor te zorgen dat alle besturen, ongeacht hun specifieke context, aan bepaalde minimumeisen voldoen. Aan de andere kant kan adaptief overheidsbeleid, vanuit het divergente perspectief, ook worden opgevat als relevant voor alle besturen, waarbij de specifieke behoeften en beleidsprioriteiten van het betreffende bestuur als uitgangspunt worden genomen. Om beide perspectieven te kunnen omvatten wordt adaptief onderwijsbeleid in dit onderzoek opgevat als “het doelbewust afstemmen van het beleid op verschillen tussen besturen en scholen binnen een bepaalde onderwijssector”.

1.2 Vraagstelling

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

in hoeverre en op welke wijze is het onderwijsbeleid van de overheid en schoolbesturen afgestemd op het beleidsterrein en het beleidsvoerend vermogen van scholen?

1.3 Opzet van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op een nadere begripsbepaling van adaptief onderwijsbeleid, en bevindingen uit eerder onderzoek naar bestuursfactoren die gerelateerd zijn aan onderwijskwaliteit en onderwijsverbetering.

In hoofdstuk 3 wordt de onderzoeksmethode van de veldstudie beschreven. Aangegeven wordt hoe de schoolbesturen en scholen geselecteerd zijn, op welke wijze de interviews met bestuurders en schoolleiders hebben plaatsgevonden, en op welke wijze de gegevens geanalyseerd zijn.

In hoofdstuk 4 worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Daarbij wordt enerzijds ingegaan op het bestuurlijk vermogen van besturen, en anderzijds in hoeverre zij gebruik maken van en oordelen over huidige beleidsprogramma's die kenmerken van adaptief onderwijsbeleid bevatten, alsmede hun behoefte aan beleidsprogramma's die meer rekening houden met hun eigen beleidsprioriteiten.

Het rapport wordt afgesloten met de conclusies in hoofdstuk 5.

2 Conceptueel kader

2.1 Begripsbepaling adaptief onderwijsbeleid

Adaptief onderwijsbeleid wordt opgevat, zoals in het inleidende hoofdstuk is beschreven, als het doelbewust afstemmen van het beleid op verschillen tussen besturen en scholen binnen een bepaalde onderwijssector. Deze definitie bevat een aantal begrippen die om een nadere concretisering vragen. Aan de hand van deze concretisering komt een aantal dilemma's naar voren, die bruikbaar zijn om het begrip adaptief beleid nader in te kaderen.

Adaptief overheidsbeleid, in bovenstaande context, heeft niet zozeer betrekking op de beleidsdoelen die bereikt moeten worden, maar meer op de middelen die ingezet worden om deze doelen zo effectief mogelijk te bereiken. Adaptief beleid heeft echter ook, zo blijkt uit het programma, betrekking op het tempo waarin onderwijsvernieuwingen door scholen gerealiseerd moeten worden – getuige de hoofdvraag: “kun je onderwijsbeleid in verschillende snelheden uitvoeren door rekening te houden met verschillen in ontwikkelingsniveau en tempo van scholen en besturen?” (p. 18). De adaptiviteit van beleid wordt daarbij onderstaand nader verkend in het kader van de nagestreefde beleidsdoelen, de beleidsinstrumenten die ingezet worden, en de temporele aspecten van het beleid.

Daarbij wordt adaptatie bedoeld ten aanzien van concrete beleidsprogramma's. Waar het nagestreefde beleidsdoelen betreft, kent het onderwijsbeleid als geheel noodzakelijkerwijze een adaptief karakter: de situatie voor elk van de onderwijssectoren is dermate verschillend dat er slechts enkele sectoroverstijgende wetten zijn, en dat per sector verschillende beleidsmaatregelen worden genomen met elk hun eigen doelen. Per beleidsprogramma verschillen de doelen echter veelal niet op nationaal niveau. Op lokaal of regionaal niveau zijn wel regelmatig verschillen in beleidsdoelen zichtbaar, bijvoorbeeld op het terrein van onderwijsachterstanden. Deze zijn veelal het gevolg van globale doelen die in een kaderwet zijn opgenomen, en lokaal worden geconcretiseerd, of andere vormen van decentralisatie waarin bevoegdheden bij lagere overheden zijn belegd. Binnen algemene, generieke beleidsdoelen op nationaal niveau bestaan dan operationele, situatie-specifieke beleidsdoelen op gemeentelijk of intergemeentelijk niveau. Door de hoge mate van decentralisatie en autonomievergroting is daarmee impliciet sprake van een grote mate van adaptiviteit van het centrale overheidsbeleid.

Een tweede vorm waarin beleid al dan niet adaptief kan zijn, zoals in het voorgaande al aangegeven, heeft betrekking op de beleidsinstrumenten. Hoewel er vele indelingen van beleidsinstrumenten in de literatuur te vinden zijn (vgl. Leune, 1997; Onderwijsraad, 2008),

wordt voor de classificatie ervan veelal gebruik gemaakt van een driedeling: (1) wet- en regeling; (2) financiering; en (3) overtuiging en moreel appèl. Door de inzet van deze beleidsinstrumenten kan een variëteit in de beleidspraktijk ontstaan, of zelfs bewust worden gecreëerd.

Tenslotte kan de uitvoering van het beleid temporeel gefaseerd plaatsvinden. Dat kan bijvoorbeeld via experimenten of pilots waar het beleid op voorhoedescholen eerder geïmplementeerd wordt dan op andere scholen. Het onderzoek richt zich op de vraag hoe dit adaptieve beleid vorm krijgt en welke mate van afstemming op specifieke schoolsituaties wenselijk is.

2.2 Adaptief onderwijsbeleid door overheid en besturen

Er wordt van scholen en besturen verwacht dat zij zelf verantwoordelijkheid nemen in het bereiken van de beoogde kwaliteitsverbeteringen. Dit lukt de ene school beter dan de andere. Als gevolg van het beleid gericht op autonomievergroting en *educational governance* is het primair onderwijs in de afgelopen jaren geprofessionaliseerd. Tegelijkertijd zijn er echter ook grote faseverschillen tussen besturen waarneembaar (Van Kessel & Hovius, 2011). Waar aan de ene kant professionele schoolbesturen zijn ontstaan, veelal ondersteund door een eigen bestuursbureau, met Raden van Toezicht, bestaat daarnaast nog steeds bijna de helft van de besturen uit éénpitters (Onderwijsinspectie, 2012). In deze besturen hebben voornamelijk ouders zitting (Honingh & Hooge, 2012).

De aansturing van onderwijskundige vernieuwingen bij éénpitters is in hoge mate afhankelijk van de professionaliteit van de schoolleider. De kwaliteitszorg blijft op éénpitters daardoor achter bij die van scholen behorend bij grotere besturen. Hofman en collega's (2012) geven aan dat de ontwikkeling hiervan bovendien lijkt te stagneren. Deze ontwikkelingen nopen tot een herbezinning op beleidsontwikkeling en beleidsimplementatie. Waar het tempo voor sommige besturen en scholen te laag ligt, zijn andere scholen nog onvoldoende toegerust om beleidsmaatregelen te implementeren. De landelijke overheid, en in haar spoor de PO-raad, speelt hierop in door in een aantal beleidstrajecten aan scholen en besturen ruimte te bieden bij de invoering ervan. Een voorbeeld hiervan is School aan Zet, waarin gewerkt wordt met verschillende tranches, waarin scholen en besturen de mogelijkheid wordt geboden binnen gestelde kaders zelf prioriteiten te benoemen, en het tempo te bepalen waarin deze worden gerealiseerd. Een ander voorbeeld vormt de invoering van Passend onderwijs, waarin ontwikkelingen van onderop worden geïnitieerd, die door de landelijke overheid door middel van verschillende financieringsmodellen ondersteund worden.

Een vergelijkbare situatie doet zich voor ten aanzien van het lokale onderwijsbeleid en het beleid dat door grotere schoolbesturen in de richting van hun scholen wordt ontwikkeld. In het kader van het lokaal onderwijsbeleid ontvangen gemeenten middelen voor VVE en schakelklassen. In gemeenten met achterstandsleerlingen dient afstemming plaats te vinden met schoolbesturen om een doelgerichte en doelmatige inzet hiervan te bevorderen. Daarbij doen zich tussen gemeenten soms grote verschillen voor (Driessen, 2012). Waar grotere gemeenten, met hun vaak al jarenlange ervaring op VVE-gebied, vooral bezig zijn met de aanpassing van hun beleid aan de eisen van de Wet OKE, en met het werken aan verdere verbetering van de VVE op basis van door de inspectie gesignaleerde knelpunten, moet in veel kleinere gemeenten het VVE-beleid nog grotendeels vorm krijgen. Driessen (2012) concludeert dat de oorzaak hiervan voor een belangrijk deel ligt in het feit dat de ontwikkeling van VVE in kleinere gemeenten vaak meer tijd kost – niet alleen doordat het budget doorgaans lager is, maar ook doordat er minder expertise aanwezig is. De faseverschillen tussen gemeenten maken dat de bestuurlijke afspraken die de minister op grond daarvan kan maken met gemeenten eveneens verschillen. In grote gemeenten is daarnaast sprake van een spreiding van achterstandsleerlingen over wijken en over scholen (vgl. Beekhoven, Jepma & Kooiman, 2011). Dat vraagt enerzijds om afspraken tussen gemeente en school(bestuur) ten aanzien van het realiseren van een doorgaande lijn in de VVE, maar ook om afstemming ten aanzien van leerlingen bij wie ook daarna nog sprake is van duidelijke (taal)achterstanden. Daartoe kunnen schakelklassen of kopklassen ingezet worden, als ook soortgelijke voorzieningen om achterstanden bij deze leerlingen weg te werken voor zij naar het voortgezet onderwijs doorstromen. De voorziening die daarvoor door scholen wordt aangeboden, de omvang hiervan, en de termijn waarop deze gerealiseerd wordt, is daarbij onderwerp van overleg tussen gemeenten en school(bestuur).

Een tweede oorzaak voor verschillen tussen scholen heeft te maken met veranderende schoolgrootte. Verschillende regio's kampen met bevolkingskrimp. In relatief dunbevolkte gebieden komt daarmee het beleidsvoerend vermogen van individuele scholen onder druk te staan (vgl. Onderwijsinspectie, 2013), waarbij de kans bestaat dat dit ten koste gaat van de onderwijskwaliteit op deze scholen. De inspectie constateert zoals gezegd dat van de kleine scholen een groter percentage zwak of zeer zwak is. Om de onderwijskwaliteit op deze scholen op peil te houden en waar mogelijk te verbeteren, zijn andere maatregelen noodzakelijk dan voor grotere scholen. In het geval van schoolbesturen die zowel het bevoegd gezag vormen van kleine, krimpende scholen als van grotere scholen, vraagt dit om een gedifferentieerde aanpak, waarbij maatregelen zowel ten aanzien van de aard hiervan als ten aanzien van het tijdspad waarin deze ingevoerd moeten worden verschillen.

2.3 Adaptief onderwijsbeleid en het bevorderen van de onderwijskwaliteit op scholen

De bovengenoemde verschillen tussen scholen, en het lage percentage scholen dat momenteel voldoet aan de indicatoren voor opbrengstgericht werken roept de vraag op naar de effectiviteit van (generieke) beleidsmaatregelen, zeker gezien het succes van het ‘op maat’ begeleiden van (zeer) zwakke scholen door gespecialiseerde adviseurs. Scholen die kwaliteitsverbetering beogen verschillen ten aanzien van hun plannen en geformuleerde ambities. Sommige scholen gaan planmatiger te werk dan andere scholen om veranderingen in hun school door te voeren om de realisatie van de ambities mogelijk maken. Bovendien verschillen scholen in de mate waarin zij gefaciliteerd worden van ‘bovenaf’ en in de mate waarin zij ondersteuning bieden tot in de groep.

Slavin (1998) oppert dat de mate waarin ‘op maat’ begeleiding moet worden geboden afhankelijk is van de ontwikkelingscapaciteit van scholen. Hij maakt daartoe onderscheid naar ‘seed’, ‘sand’ en ‘brick’ scholen. ‘Seed’ scholen zijn scholen met een grote veranderingscapaciteit. Het zijn scholen waarin het team vanuit een gezamenlijke visie werkt aan de ontwikkeling van het onderwijs, er geen grote verschillen in opvatting binnen het team bestaan, er sprake is van onderwijskundig leiderschap, en waar schoolleider en leerkrachten op de hoogte zijn van de nieuwste inzichten binnen hun vakgebied. Slavin betoogt dat voor deze scholen een model van schoolontwikkeling geschikt is, waarin de school zelf bepaalt in welke richting zij zich verder wil ontwikkelen en welke scholing of welke ondersteuning daarvoor nodig is. Daarnaast zijn er de ‘sand’ scholen waar de wil om te veranderen nagenoeg geheel ontbreekt, hetgeen innovatie van het onderwijs in de weg staat. Volgens Slavin voldoet echter slechts een beperkt aantal scholen aan deze voorwaarden, en heeft het merendeel van de scholen behoefte aan een sterkere sturing.

Bij veel scholen, door Slavin (1998) aangeduid als ‘brick’ scholen, is er de wens om het onderwijs te verbeteren, maar voelt het team niet de behoefte, of voelen zij zich niet in staat om hun onderwijs ingrijpend te veranderen. De voorwaarden voor verandering, in de zin van onderling goede verhoudingen binnen het team, en een positieve houding tegenover verandering, zijn bij deze scholen aanwezig, maar zij hebben gerichte ondersteuning nodig om de gewenste verbeteringen in gang te zetten. Deze scholen, die volgens Slavin verreweg de grootste groep vormen, zij het meest gebaat bij zogeheten ‘comprehensive reform models’ als Slavin’s “Success for all” (Slavin, 1996). Deze ‘comprehensive reform models’ bieden scholen instructiemateriaal, lerarenhandleidingen, gerichte scholingsprogramma’s voor leraren, groepeeringsvormen, toetsing en organisatiemodellen die hun waarde op andere scholen hebben bewezen.

Besturen spelen hierbij een belangrijke rol (Land, 2002). Gerichtheid van besturen op onderwijskwaliteit wordt gezien als kenmerk van effectief bestuur (McAdams, 2006; Plough, 2011; Ranson et al., 2005). McAdams (2006) koppelt dit aan het functioneren van scholen. Wanneer scholen onvoldoende presteren, is een meer intervenierende rol van het bestuur vereist. Hij duidt dit aan als een meer uitvoerende bestuursstijl, waarin het bestuur zich actief met de opzet en de organisatie van de onderwijsleerprocessen op de school moet bemoeien. Wanneer scholen beter functioneren, zouden besturen een stap terug moeten doen, en de schoolleiding en het team de ruimte moeten geven om zelf aan onderwijsontwikkeling te doen, en over de resultaten hiervan aan het bestuur verantwoording af te leggen. De achterliggende gedachte is dat besturen, op basis van hun inschatting over de capaciteit of het beleidsvoerend vermogen van schoolleiding en hun team, bepalen op welke wijze zij sturend optreden.

In de laatste jaren is er veel onderzoek gedaan naar de rol van besturen bij het stimuleren van de onderwijskwaliteit, en factoren op bestuursniveau die aan effectieve scholen zouden bijdragen. Land (2002) komt in haar reviewstudie tot een aantal factoren die zouden bijdragen aan hogere leerprestaties van leerlingen. Allereerst dienen besturen zich nadrukkelijk niet alleen op beheersmatige aspecten, maar ook op onderwijsinhoudelijke aspecten te richten. Daarnaast is het van belang volgens Land dat het bestuur ook actief onderwijskundig beleid ontwikkelt, en goede onderlinge relaties en goede relaties met de schoolleider en externe partijen onderhoudt. Tegelijkertijd erkent Land echter dat de gevonden relaties nog verre van eenduidig zijn, en dat de empirische evidentie voor de gevonden factoren nog fragiel is.

Recent heeft Ranson (2011), voortbouwend op de eerdere studies in Land's review, onderscheid gemaakt naar sterke en zwakke vormen van bestuur waar het om de kwaliteit van het onderwijs gaat. Aan de hand van diverse onderzoeken concludeert hij dat besturen op twee manieren kunnen bijdragen aan het verbeteren van de onderwijskwaliteit, namelijk door enerzijds goed de verantwoordelijkheid van het bestuur en de schoolleiding vast te leggen en anderzijds door na te gaan op welke manier de kwaliteit van het onderwijs verbeterd kan worden. Ranson (2011) geeft aan dat besturen die onderwijsinhoudelijk sturend zijn, ook effectiever zijn. Wanneer verantwoordelijkheden niet helder zijn, zoals in het geval van een bestuur dat de schoolleider niet op zijn verantwoordelijkheid aanspreekt, of een balans in de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen bestuur en schoolleiding ontbreekt, dan is er een grotere kans op onvoldoende resultaten.

3. Onderzoeksmethode

3.1 Selectie besturen en scholen

Het onderzoek vond plaats onder besturen en schoolleiders van basisscholen in de provincies Groningen, Friesland en Drenthe. Besturen zijn bevraagd, aangezien zij als bevoegd gezag verantwoordelijk zijn voor de borging en de verbetering van de onderwijskwaliteit op scholen, en het bieden van passend onderwijs aan leerlingen met onderwijsachterstanden en leerlingen die anderszins nadere ondersteuning behoeven. Besturen kunnen aangeven in hoeverre het van belang is dat het overheidsbeleid is afgestemd op hun specifieke behoeften. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor de aansturing van de scholen onder hun bevoegd gezag, en voor de keuzes die daarin per school worden gemaakt.

Schoolleiders zijn bevraagd om na te gaan in hoeverre het bestuur het beleid afstemt op verschillen tussen scholen. Daarnaast kan worden verkend in hoeverre adaptieve beleidsmaatregelen van de overheid uiteindelijk doorwerken naar de school. Een andere belangrijke reden om schoolleiders in het onderzoek te betrekken is dat deze, met name waar sprake is van vrijwilligersbesturen, vaak een groot mandaat van het bestuur hebben. Zij kunnen daardoor vaak beter aangeven in hoeverre een adaptief onderwijsbeleid al dan niet voor hun school wenselijk is.

De verwachting was dat de grootte van het schoolbestuur van invloed zou zijn op het beleidsvoerend vermogen van het bestuur en de school. Om die reden zijn zowel eenpitters als meerpitters geselecteerd voor het onderzoek, waarbij is gestreefd naar een evenredige verdeling van meerpitters en eenpitters. De selectie van de meerpitters en de eenpitters heeft afzonderlijk plaatsgevonden.

3.1.1 Selectie meerpitterbesturen en -scholen

De werving van de meerpitterbesturen en -scholen vond plaats samen met het BOPO-V deelproject naar processen van kwaliteitsverbetering bij krimp en excellentie (“Scholen in verandering”, BOPO-projectnummer 413-12-016). Daartoe is er een overzicht gemaakt van alle schoolbesturen in Groningen, Friesland en Drenthe met ten minste 8 scholen. De werving van deze besturen vond plaats in verschillende rondes.

Selectie besturen

In de eerste ronde zijn besturen geselecteerd met ten minste 4 kleine scholen en ten minste 1 excellente school. Een school werd in dat verband als ‘klein’ geclassificeerd wanneer op deze school in schooljaar 2012-2013 minder dan 100 leerlingen waren ingeschreven. Als indicator voor ‘excellentie’ gold dat de scholen ofwel het predicaat “excellent” hadden gekregen, dan wel in de zogeheten ‘RTL nieuws-lijst’ een waardering van ten minste een 8,0 hadden gekregen.

Tabel 1 Kenmerken van deelnemende meerpitterbesturen (gerangschikt naar totaal aantal leerlingen)

No.	Rechtspersoon	Bestuursvorm	Inrichting interne toezichtsfunctie	Aantal leerlingen	Percentage gewichten-leerlingen		Aantal scholen	Aantal deelnemende scholen
					0.3	1.2		
1.	stichting	professioneel bestuur	Raad van toezicht	>2500	< 5 %	< 2 %	>20	2
2.	gemeenschappelijke regeling	vrijwilligersbestuur met centrale directie	toezichthoudend bestuur	>2500	< 10%	< 5 %	>20	4
3.	vereniging	vrijwilligersbestuur met directeur- bestuurder	toezichthoudend bestuur	>2500	< 10%	< 5 %	tussen 10 en 20	3
4.	stichting voor openbaar bestuur	College van bestuur	Raad van toezicht	>2500	< 20%	< 5 %	tussen 10 en 20	3
5.	stichting	College van bestuur	Raad van toezicht	>2500	< 20%	< 5 %	tussen 10 en 20	3
6.	vereniging	vrijwilligersbestuur met raad van beheer (uitvoerend bestuur)	toezichthoudend bestuur	>2500	< 10%	< 2 %	tussen 10 en 20	2
7.	stichting voor openbaar bestuur	Directeur-bestuurder	Raad van toezicht	>2500	< 10%	< 2 %	tussen 10 en 20	3
8.	vereniging	professioneel bestuurder	Raad van toezicht	tussen 1500 en 2500	< 10%	< 2 %	tussen 10 en 20	4

Tabel 1 Kenmerken van deelnemende meerpitter besturen (vervolg)

No.	Rechts-persoon	Bestuursvorm	Inrichting interne toezichtsfunctie	Aantal leerlingen	Percentage gewichten-leerlingen		Aantal scholen	Aantal deelnemende scholen
					0.3	1.2		
9.	stichting voor openbaar bestuur	vrijwilligersbestuur met centrale directie	toezichthoudend bestuur	tussen 1500 en 2500	<10%	<2%	tussen 10 en 20	4
10.	stichting	professioneel bestuur	Raad van toezicht	tussen 1500 en 2500	<20%	<10%	tussen 10 en 20	2
11.	stichting	Raad van bestuur	Raad van toezicht	tussen 1500 en 2500	<20%	<5%	tussen 10 en 20	4
12.	stichting voor openbaar bestuur	vrijwilligersbestuur met directeur- bestuurder	toezichthoudend bestuur	tussen 500 en 1500	<10%	<5%	tussen 10 en 20	2

Deze waardering in de RTL-nieuws-lijst is gebaseerd op een berekening waarbij geprobeerd is de toegevoegde waarde van scholen in kaart te brengen aan de hand van de cito-eindtoetsscores over de jaren 2010, 2011 en 2012 (voor een nadere toelichting zie <http://www.schoolcijferlijst.nl/basis/Toelichting.pdf>). In totaal voldeden 16 schoolbesturen aan de gestelde criteria. Van deze 16 besturen waren slechts 3 besturen bereid aan het onderzoek deel te nemen.

In de tweede ronde zijn vervolgens besturen uit de drie noordelijke provincies geselecteerd met (a) minder dan 4 kleine scholen, maar met minstens één school die als excellent geclassificeerd werd, dan wel (b) zonder een excellente school, maar met minstens 4 kleine scholen waarvan zij het bevoegd gezag vormden. Van de 21 besturen die aan deze criteria voldeden waren 9 besturen bereid aan het onderzoek deel te nemen.

Tabel 1 geeft een overzicht van een aantal centrale kenmerken de 12 deelnemende besturen. De schoolbesturen in de provincie Groningen (6 besturen) waren relatief oververtegenwoordigd in het onderzoek. In Friesland namen 4 besturen aan het onderzoek deel, en in Drenthe 2 besturen, waarvan één bestuur tevens het bevoegd gezag vormde van enkele scholen in Groningen. Van de deelnemende besturen zijn er 6 openbaar, 5 Protestants-Christelijk en één heeft een andere denominatie. De besturen hebben gemiddeld een populatie met iets meer dan 10% gewichten-leerlingen. Het aantal scholen per bestuur varieerde van ruim 10 tot bijna 30, en het aantal leerlingen van ongeveer 1200 tot ruim 3300.

Bij de 12 deelnemende schoolbesturen zijn in totaal 11 interviews afgenomen, vanwege een plotselinge bestuurswissel bij één bestuur in de periode waarin de interviews werden afgenomen.

Selectie scholen binnen besturen

De bestuurders is verzocht vier scholen aan te dragen die – in het licht van het onderzoeksproject naar krimp en excellentie – sterk in verandering waren. De schoolbestuurders hebben hier op onderling verschillende wijze invulling aan gegeven. Een aantal schoolbestuurders selecteerde bewust bepaalde scholen voor deelname aan het onderzoek, en droeg deze na contact met de desbetreffende directeuren voor. Andere bestuurders lieten het geheel dan wel gedeeltelijk aan schooldirecteuren over om aan het onderzoek deel te nemen. In die gevallen werd bij voldoende belangstelling onder directeuren besloten in de studie te participeren. Een enkele keer werden de onderzoekers door de bestuurders verzocht zelf een selectie van scholen te maken en deze te benaderen.

Niet alle besturen droegen vier scholen aan. Een belangrijke reden om minder scholen aan te dragen was dat bestuurders het een grote tijdsinvestering vonden voor hun directeuren. Tweemaal is door een bestuur een school voor speciaal basisonderwijs voorgedragen. Deze

scholen zijn niet meegenomen in het onderzoek. In totaal hebben de bestuurders 36 scholen aangedragen voor deelname aan het onderzoek. Een aantal directeuren had twee of meer scholen onder zich die intensief samenwerkten en/of richting fusie gingen. In totaal vertegenwoordigden de 36 schoolleiders 42 scholen. De gemiddelde grootte van deze scholen was 107 leerlingen, variërend van 16 tot 340 leerlingen. Iets meer dan de helft van de scholen had minder dan 100 leerlingen, en ongeveer een kwart van de scholen had minder dan 50 leerlingen.

Met elk van de 36 schooldirecteuren heeft een interview plaatsgevonden, in een aantal gevallen samen met de IB-er op school. Eén schoolleider gaf aan geen toestemming te geven om het gespreksverslag voor het onderzoek te gebruiken. De analyses van meerpitterscholen zijn om die reden op 35 interviewverslagen gebaseerd.

3.1.2 Selectie eenpitterbesturen en -scholen

Voor de werving van de eenpitters is, net als voor de meerpitterbesturen, een overzicht gemaakt van alle schoolbesturen in Groningen, Friesland en Drenthe. Het betrof hierbij in totaal 36 schoolbesturen. Deze schoolbesturen zijn allen benaderd om deel te nemen aan het onderzoek via de schooldirecteuren. De eerste 12 scholen die bereid waren aan het onderzoek deel te nemen zijn hiervoor geselecteerd (zie Tabel 2). De deelnemende scholen en besturen vormen wat betreft provincie een redelijk goede afspiegeling van de eenpitters in het noorden (Tabel 3). Friesland kent de meeste eenpitterbesturen (24 besturen). Hiervan hebben 7 besturen (29%) geparticipeerd in het onderzoek. In Groningen hebben 2 van de in totaal 6 eenpitterbesturen deelgenomen (33%), en in Drenthe 3 van de 6 besturen (50%).

Aan het onderzoek hebben voornamelijk protestant-christelijke eenpitters (75%) deelgenomen. De belangrijkste reden hiervoor is dat de meeste eenpitters in de noordelijke provincies protestant-christelijke scholen zijn. Het openbaar onderwijs valt in een beperkt aantal gevallen onder het bevoegd gezag van het College van Burgemeester en Wethouders, dan wel de gemeenteraad, daarbij alle openbare scholen in de gemeente omvattend. Vaak is echter het bestuur van het openbaar onderwijs op afstand gezet in een stichting voor openbaar onderwijs. Daarbij is steeds sprake van een redelijk groot tot zeer groot aantal scholen die onder het bevoegd gezag van de betreffende stichting vallen. Gereformeerde scholen hebben zich grotendeels in kleine tot middelgrote besturen verenigd, met een enkele uitzondering. Hetzelfde geldt voor reformatische en rooms-katholieke scholen die zich grotendeels binnen hun denominatie regionaal verenigd hebben. Het protestant-christelijk onderwijs in de provincie Friesland is echter slechts voor een deel onder het bevoegd gezag van grotere besturen geplaatst. Een aanzienlijk aantal scholen is nog eenpitter, hoewel wel sprake is van formele samenwerking tussen de scholen.

Verreweg de meeste besturen in het onderzoek zijn verenigingen. Twee besturen kennen, doordat zij (ten dele) voortkomen uit een openbare school, als rechtsvorm een bestuurscommissie ex. Art. 61. In een geval is er sprake van een samenwerkingsschool; in een ander geval van een school die in de praktijk als samenwerkingsschool opereert.

Tabel 2 Kenmerken van deelnemende eenpitter besturen en scholen (gerangschikt naar totaal aantal leerlingen)

No.	Rechts-persoon	Bestuursvorm	Omvang bestuur	Inrichting interne toezichtsfunctie	Aantal leerlingen	Percentage gewichten-leerlingen	
						0.3	1.2
1.	vereniging	vrijwilligersbestuur	8 leden	bestuur fungeert als toezichthoudend bestuur	tussen 250 en 500	< 10 %	< 2 %
2.	vereniging	vrijwilligersbestuur (<i>one-tier</i>)	7 leden (3 dagelijks bestuur en 4 toezichthoudend deel bestuur)	toezichthoudend deel bestuur	tussen 250 en 500	< 5 %	< 2 %
3.	vereniging	vrijwilligersbestuur (<i>one-tier</i>)	5 leden (2 dagelijks bestuur en 3 algemeen bestuur)	algemeen bestuur	tussen 250 en 500	< 2 %	< 2 %
4.	vereniging	vrijwilligersbestuur (<i>one-tier</i>)	7 leden (2 dagelijks bestuur en 5 algemeen bestuur)	algemeen bestuur	tussen 150 en 250	< 5 %	< 2 %
5.	vereniging	vrijwilligersbestuur	7 leden	afzonderlijke commissie van toezicht (uit ALV)	tussen 150 en 250	< 2 %	< 2 %
6.	vereniging	vrijwilligersbestuur (<i>one-tier</i>)	9 leden (4 dagelijks bestuur en 5 toezichthoudend bestuur)	toezichthoudend deel bestuur	tussen 50 en 150	< 10 %	< 2 %

Tabel 2 Kenmerken van deelnemende eenpitter besturen en scholen (vervolg)

No.	Rechts-persoon	Bestuursvorm	Omvang bestuur	Inrichting interne toezichtsfunctie	Aantal leerlingen	Percentage gewichten-leerlingen	
						0.3	1.2
7.	Bestuurs-commissie ex. Art. 61	vrijwilligersbestuur (met toegevoegde vertegenwoordiging gemeenteraad)	7 leden (waarvan 2 toezichthouders)	Vertegenwoordiging gemeenteraad in bestuur	tussen 50 en 150	> 10 %	< 2 %
8.	vereniging	vrijwilligersbestuur	4 leden	niet gespecificeerd	tussen 50 en 150	< 5 %	< 5 %
9.	vereniging	vrijwilligersbestuur (<i>one-tier</i>)	6 leden (2 dagelijks bestuur en 4 toezichthoudend deel bestuur)	toezichthoudend deel bestuur	tussen 50 en 150	< 2 %	< 2 %
10.	Bestuurs-commissie ex. Art. 61	vrijwilligersbestuur	6 leden (met 2 adviserende leden vanuit de gemeente)	niet gespecificeerd	tussen 50 en 150	< 2 %	< 2 %
11.	vereniging	vrijwilligersbestuur (<i>one-tier</i>)	8 leden (4 dagelijks bestuur en 4 toezichthoudend bestuur)	toezichthoudend deel bestuur	tussen 50 en 150	> 10 %	< 2 %
12.	vereniging	vrijwilligersbestuur	5 leden	afzonderlijke toezichthouders	tussen 50 en 150	> 25 %	< 2 %

Tabel 3 *Representativiteit deelnemende eenpitterbesturen en -scholen*

	Provincie			Denominatie				
	Groningen	Friesland	Drenthe	Openbaar	Protestant-christelijk	Rooms-katholiek	Algemeen bijzonder	Anders
Totaal aantal eenpitters	6	24	6	2	19	1	9	5
Percentage van totaal aantal eenpitters in de noordelijke provincies	17%	67%	17%	6%	53%	3%	25%	14%
Aantal deelnemende eenpitters	2	7	3	1	8	0	1	2
Percentage van totaal aantal deelnemende eenpitters	17,00%	58%	25,00%	8%	67%	0%	8%	17%

Bij 7 van de 12 besturen vonden de interviews met twee bestuursleden plaats. Bij 6 van deze 7 besturen betrof het hierbij de voorzitter van het bestuur, met daarnaast veelal de penningmeester, en in een enkel geval de secretaris van het bestuur of een algemeen bestuurslid. Bij 5 van de 12 besturen heeft het interview met één bestuurder plaatsgevonden. Hierbij ging het op twee uitzonderingen na – waarin met de penningmeester respectievelijk secretaris van het bestuur gesproken is – om de voorzitter van het bestuur. Het interview met één bestuurder bleek vanwege technische problemen niet te zijn opgenomen. Aangezien het verslag daardoor de diepte van de andere verslagen miste, is deze niet gebruikt. De analyses van de eenpitters hebben om die reden betrekking op 11 besturen en 12 schoolleiders.

3.2 Instrumentarium

In het onderzoek is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Voorafgaande aan elk interview werd van elk bestuur en elke school een aantal centrale gegevens (zoals denominatie, rechtsvorm, grootte van het bestuur of school) verzameld. Daarnaast werd per school – voorzover deze voorhanden waren – aan de hand van het schoolplan, een recent jaarverslag, de schoolgids en het meest recente inspectieverslag een overzicht gemaakt van de prioriteiten en mogelijke problemen. Tevens werden aan de hand van de gevonden informatie eventuele onduidelijkheden geïdentificeerd die in het interview aan bod dienden te komen. Op eenzelfde wijze werden voor de meerpitters aan de hand van een strategisch beleidsplan, visiedocument, of andere specifieke documentatie die via de website door het bestuur toegankelijk was gemaakt, per bestuur de beleidsprioriteiten en beleidsvisie geïdentificeerd. Aangezien de beschikbare informatie over de besturen zelf over het algemeen beperkt was, werd ook informatie uit de bestudeerde schooldocumenten gebruikt om aan de hand hiervan een beeld te krijgen van het bestuursbeleid. Voor de eenpitters gold dat de (vaak spaarzame) informatie over het bestuur niet in aparte documenten beschikbaar was, maar integraal deel uitmaakte van de documenten over de desbetreffende school.

In het interview werd het bestuur gevraagd naar de wijze waarop het bestuur en het toezicht georganiseerd was. Vervolgens werd geïnformeerd naar het gevoerde beleid ten aanzien van de onderwijskwaliteit op scholen. In dat kader werd besturen gevraagd naar de mate waarin zij zelf zicht hadden op de opbrengsten van de scholen, in hoeverre er bestuursbrede dan wel schoolspecifieke doelen ten aanzien van de opbrengsten werden gesteld, en in hoeverre sturing werd gegeven vanuit het bestuur aan opbrengstgericht werken binnen hun scholen. Bij de meerpitters kwamen daarnaast, aansluitend bij BOPO deelproject 2, vragen rondom krimp en excellentie aan de orde. Tot slot kwam in het interview aan de orde in hoeverre besturen van mening waren dat het beleid voldoende op hun specifieke context was toegesneden. In de interviews met de eenpitterbesturen kwamen voor een groot deel dezelfde thema's aan bod – met uitzondering van de differentiatie naar scholen, en de gevolgen van krimp. Daarentegen

werd uitvoeriger op de afstemming tussen het bestuur en de schoolleiding ingegaan, en kwam tevens de vraag in hoeverre fusie dan wel samenwerking werd overwogen aan de orde. Daarnaast werd ingegaan op de invoering van passend onderwijs, en voorzover relevant op de wijze waarop het bestuur aandacht had voor onderwijsachterstanden bij leerlingen.

In de interviews met de schoolleiders kwamen grotendeels dezelfde onderwerpen aan bod als bij de bestuursinterviews, zij het meer op schoolniveau gericht. In dat kader werd in de interviews met schoolleiders van meerpitterbesturen ingegaan op leiderschap door de directeur en professionalisering en ondersteuning van het team. Tevens kwam daarbij aan de orde in hoeverre zij daarbij ondersteund werden door het bestuur, aansluitend bij hun specifieke behoeften. In de interviews met schoolleiders van eenpitters kwamen daarnaast voor een groot deel dezelfde vragen aan de orde als bij de eenpitterbesturen.

Voorafgaand aan de dataverzameling zijn als pilot twee interviews afgenomen met een bestuurder van een schoolbestuur dat niet geselecteerd was voor deelname aan het onderzoek en een directeur van een kleine, verbeterde school van dat bestuur. Naar aanleiding van deze pilot zijn enkele bijstellingen gemaakt in de interviewrichtlijnen.

Aan de hand van informatie uit de bestudeerde documenten werden de opgestelde vragen per bestuur en schoolleider nader geconcretiseerd, en werden in veel gevallen een of enkele vragen of onderwerpen toegevoegd aan het interviewschema. De opgestelde vragen en onderwerpen kwamen niet in een vaste volgorde aan bod, maar werden ingebracht op natuurlijke momenten tijdens het interview. Op deze manier kon de specifieke situatie van elke school goed worden meegenomen, terwijl er tegelijkertijd voor gezorgd werd dat de thema's van interesse aan bod kwamen.

De interviews varieerden van een uur tot bijna anderhalf uur. Bij elk interview waren twee onderzoekers aanwezig, waarbij één het gesprek leidde en de ander voornamelijk aantekeningen maakte. De interviews werden daarnaast opgenomen met een kleine audiorecorder. De interviews zijn met behulp van de aantekeningen en de audio-opnames niet *verbatim*, maar wel uitgebreid uitgewerkt tot een gespreksverslag. Dit verslag is vervolgens ter verificatie teruggestuurd naar de geïnterviewde die eventuele aanvullingen of verbeteringen kon aanbrengen.

3.3 Analyse

De interviews zijn geanalyseerd met behulp van het programma Atlas.ti (Friese, 2011). Bij het coderen van de interviewgegevens is gebruik gemaakt van zowel deductief als inductief coderen (vgl. Miles, Huberman & Saldaña, 2014).

3.3.1 *Codering van de tekstfragmenten*

Het vooraf vastgestelde codeerschema bestond uit de centrale begrippen die in de analyses centraal stonden, te weten het bestuurlijk vermogen en de mate van adaptief beleid. Deze twee codes zijn onderverdeeld in verschillende subcodes, waarbij voor adaptief beleid “adaptief beleid OCW”, “adaptief beleid provincie”, “adaptief beleid gemeente” en “adaptief beleid bestuur” als subcodes zijn gemaakt. Daarnaast zijn, vanuit de deductieve aanpak, codes voor elk van de beleidsterreinen “onderwijskwaliteit”, “passend onderwijs” en “sectorontwikkeling” gemaakt. Een laatste set codes had betrekking op generieke achtergrondkenmerken van de besturen en scholen, zoals de provincie, denominatie, het feit of een school bij een eenpitter of meerpitter behoort, en de naam van het bestuur. Deze laatste codes zijn niet gebruikt om afzonderlijke tekstgedeelten te coderen, maar aan de interviews als geheel toegekend, om de analyses toe te kunnen spitsen op specifieke besturen met hun scholen, dan wel om verschillen naar denominatie of eenpitters/meerpitters na te kunnen gaan.

De codering heeft echter voor een belangrijk deel inductief plaatsgevonden. Naast het geringe aantal a priori vastgestelde grondcodes en subcodes, zijn de interviews aan de hand van een 'beschrijvende codeerwijze' (vgl. Saldaña, 2013) gecodeerd naar de onderwerpen of de betrokkenen die in de interviews aan bod kwamen. Voorbeelden van codes van onderwerpen die zijn toegevoegd, zijn “VVE”, “huisvesting”, “lerende organisatie” en “krimp”. In totaal zijn bijna 50 van deze onderwerpen gebruikt om de gegevens te coderen. Daarnaast zijn door middel van inductief coderen bestaande codes (zowel codes die eerder op basis van inductieve codering tot stand waren gekomen, als codes die a priori waren vastgesteld) verfijnd. De code 'opbrengstgericht werken' als onderdeel van de code 'onderwijskwaliteit' is bijvoorbeeld uitgesplitst in verschillende inhoudelijke deelaspecten, zoals “OGW leraren – analyseren opbrengsten”, “OGW leraren – doelen stellen”, maar ook naar actor, zoals “OGW bestuur – analyseren opbrengsten”, “OGW schoolleider – analyseren opbrengsten”, “OGW IBer – analyseren opbrengsten” en “OGW team – analyseren opbrengsten”. Aan de gespreksfragmenten die verschillende onderwerpen besloegen zijn daarbij meerdere codes toegekend.

De totstandkoming van het codeerschema tijdens het codeerproces heeft in twee stappen plaatsgevonden. Allereerst zijn de a priori codeercategorieën na een eerste codeerronde van 3 interviews aangepast en tijdens het verdere codeerproces verder verfijnd. Na afloop zijn de al gecodeerde interviews opnieuw bekeken op de noodzaak om in de codes wijzigingen aan te brengen op basis van gemaakte aanpassingen in het codeerschema.

3.3.2 *Analyse van de toegekende codes*

De analyse heeft vervolgens op verschillende manieren plaats gevonden. Allereerst is een overzicht gemaakt van de frequentie waarin de codes voorkomen in de gespreksfragmenten om na te gaan waar relatieve zwaartepunten liggen. Deze zijn als uitgangspunt genomen om in de resultaten te beschrijven. Met behulp van Atlas-ti zijn de gecodeerde citaten rond een bepaalde code geselecteerd. Deze zijn inhoudelijk bekeken om na te gaan in hoeverre er verschillen en overeenkomsten tussen scholen en besturen op het desbetreffende onderwerp waren. Waar dat voor een bepaald tekstfragment niet eenduidig vast te stellen was, is op het interview teruggegrepen om het in de context te kunnen duiden. De geselecteerde citaten zijn gebruikt om de beschrijvende bevindingen te illustreren. Voor de gebruikte citaten is aangegeven of deze door een bestuurder [MB] of schoolleider [MS] van een meerpitter afkomstig zijn, dan wel een bestuurder [EB] of schoolleider [ES] van een eenpitter.

Daarnaast is op basis van de frequentiebepalingen voor de hoofdtermen een onderverdeling gemaakt naar de afzonderlijke casussen, om na te gaan of er opvallende verschillen zichtbaar zijn. Waar dat het geval was, zijn de casussen die het meest van elkaar verschilden geanalyseerd op mogelijke oorzaken, en is vervolgens nagegaan of deze ook voor andere casussen golden. Tot slot zijn de toegekende codes met behulp van Atlas-ti aan elkaar gekoppeld. Dit is gedaan door na te gaan in hoeverre tekstfragmenten die gecodeerd waren met aspecten van bestuurlijk vermogen en adaptief beleid tegelijkertijd voorkwamen, respectievelijk in hoeverre de verschillende aspecten van adaptief beleid tegelijkertijd voorkwamen met andere onderwerpen. Waar dergelijke verbanden naar voren kwamen uit de 'cross-case' analyses, zijn deze per casus nader geanalyseerd naar richting en aard van de relatie. Waar mogelijk is deze informatie in een matrix weergegeven, waarin ook achtergrondfactoren, of andere relevante aspecten zijn opgenomen om hierin patronen te ontdekken.

4. Wenselijkheid en mogelijkheden voor een adaptief overheidsbeleid

4.1 Aansluiting bij het bestuurlijk vermogen van besturen

Besturen verschillen in hun bestuurlijk vermogen. Dat geldt zowel ten aanzien van het handhaven en verbeteren van de onderwijskwaliteit, als ten aanzien van organisatie en financiën. Zowel grotere besturen als kleinere besturen verschillen onderling ten aanzien van hun bestuurlijk vermogen, maar relatief de grootste verschillen doen zich tussen de eenpitter- en meerpitterbesturen in het onderzoek voor.

De eenpitters in het onderzoek kennen zonder enige uitzondering een vrijwilligersbestuur. Een belangrijk nadeel van een vrijwilligersbestuur, dat door vrijwel alle besturen en schoolleiders van eenpitters naar voren gebracht wordt, is dat de kwaliteit van het bestuur sterk afhankelijk is van de kennis en de vaardigheden van de bestuursleden. Iets meer dan twee derde van de bestuurders van eenpitters geeft aan dat het regelmatig een probleem is om geschikte nieuwe kandidaten te werven. Ongeveer de helft van de besturen geeft aan dat het, nog los van de geschiktheid van de kandidaten, een probleem is om ouders voor een bestuursfunctie te interesseren.

Binnenkort hebben we een nieuwe voorzitter nodig. Dan kijken we of we een geschikte persoon kunnen vinden. Maar het is wel heel lastig om mensen te krijgen voor het bestuur. Gewoon bestuurslid worden, dat willen sommige ouders nog wel, maar om bijvoorbeeld iemand voor het secretariaat te vinden is gewoon heel moeilijk. Dat geldt ook voor de functie van voorzitter en penningmeester. [ES]

Op één uitzondering na bestaan de besturen uit ouders van kinderen op school. Op sommige scholen is dat een vereiste of een ongeschreven regel. Op andere scholen staat het lidmaatschap van het bestuur in principe ook open voor anderen, maar blijkt dat in de praktijk dat alleen ouders zich kandidaat stellen voor het bestuurslidmaatschap.

Het is geen harde voorwaarde dat je ouder bent om in het bestuur te komen. Maar het is wel een ongeschreven regel, omdat je betrokkenheid en binding met de school groter is als je kind hier op school zit. [EB]

Een bestuurslid van een andere school geeft hierover aan:

Het zijn over het algemeen allemaal ouders die in het bestuur zitten. Op dit moment is er één bestuurslid waarvan de kinderen al van school zijn. Hij loopt wel aan tegen een stuk minder betrokkenheid. Je weet door je kinderen toch wel gemakkelijk wat er speelt op school en je loopt gemakkelijk even binnen. De lijntjes zijn dan heel kort. Zijn dochter zit nu in klas 2 [van het voortgezet onderwijs]. Op het moment dat zij van school ging heeft hij aangegeven dat hij zijn termijn wel vol wilde maken als toezichthoudend bestuurder. Dat valt hem tegen, want het is volgens hem toch moeilijk om betrokken te blijven bij alles wat er gebeurt. [EB]

Hoewel de meeste scholen in het onderzoek een redelijke tot relatief grote omvang kennen, zijn er ook enkele eenpitters die relatief tot zeer klein zijn, met tussen de 50 en 70 leerlingen. Een van de schoolleiders van een kleine school geeft aan:

We zijn natuurlijk maar een relatief kleine school, en als je bedenkt dat de meeste kinderen hier ook nog een broertje of zusje hebben, dan betekent dat dat we niet met zo heel veel ouderparen te maken hebben. Dan valt het niet mee om iedere keer weer genoeg bestuursleden te vinden, en kom je vaak weer bij dezelfde mensen uit. [ES]

Op een van de scholen is men daarnaast ook aan statutaire bepalingen gebonden die de keuze voor bestuursleden niet geheel vrij laten:

Er staat in de statuten dat drie van de bestuursleden aangesloten moeten zijn bij de kerk. Dat geeft soms problemen, omdat steeds minder mensen dat zijn. We zijn nu op zoek naar een voorzitter die bij de kerk is aangesloten, en dat is vissen in een klein vijvertje hier. [...] Willen we dat veranderen, dan moeten we dat aan de ALV voorleggen. Dan zijn er toch wel mensen die bang zijn dat er iets van de identiteit wordt afgeknabbeld en dat we zo langzamerhand ons christelijke karakter gaan verliezen. [EB]

Hoewel er door vrijwel alle schooldirecteuren en schoolbestuurders wordt erkend dat het bestuurlijk vermogen van het schoolbestuur beperkt is, wordt het op geen van de eenpitters als belemmerend ervaren. Schoolleiders geven aan, op één school na, dat zij het vertrouwen van hun bestuur genieten, en het merendeel van de schoolleiders ervaart het bestuur als waardevol. Het bestuur vormt voor hen een klankbordgroep, biedt expertise op bepaalde (niet-onderwijskundige) terreinen of zorgt voor het creëren van draagvlak onder ouders en de lokale gemeenschap.

Op één school geeft de schoolleider aan dat de meerwaarde van het bestuur in zijn ogen dusdanig gering is, dat hij de bestuurlijke inrichting niet langer passend vindt. Hoewel hij wel een rol aan het bestuur toekent als klankbord van ouders, is het bestuur onvoldoende toegerust om inhoudelijke besluiten te nemen. Bovendien zorgt het verschil in formele verantwoordelijkheden en de feitelijke invulling van die verantwoordelijkheden tot onduidelijkheid – bij het bestuur zelf, maar ook bij andere ouders. Om die reden speelt de betreffende schoolleider met de gedachte van een professioneel bestuur:

... we hebben wel zo nu en dan twijfels in hoeverre mijn rol niet beter een directeur-bestuurder had kunnen zijn. Je hebt een vrijwillig bestuur en veel taken komen bij mij als dat ik een directeur-bestuurder zou zijn; ik heb daarin wel een groot mandaat. Formeel is het niet zo geregeld, maar veel zaken zitten in de bestuurstaken die ik verder uitwerk. ... Het maakt het allemaal wat eenvoudiger. Je kunt een directeur-bestuurder benoemen en de rest van het bestuur is gewoon echt toezicht houdend. Je maakt de boel ook iets doorzichtiger. En als je bepaalde rollen bij de directeur zou neerleggen, dat maakt het dan ook iets duidelijker. [ES]

Het gebrek aan bestuurlijk vermogen probeert een deel van de besturen te compenseren door samenwerkingsrelaties met andere besturen aan te gaan.

We hebben sinds kort een [formeel samenwerkingsverband met andere scholen in de regio]. Daar is gekozen voor een soort bovenschools bestuur dat wel meer geprofessionaliseerd is. Mochten er dingen zijn waar we op school niet uitkomen, dan kunnen we daar terecht. [EB]

De samenwerking die de besturen aangaan lijkt echter met name een functie te hebben voor de directeurs van de scholen, en minder voor de besturen zelf. Bestuurders geven aan niet of nauwelijks contact te hebben met bestuurders van andere besturen (in het samenwerkingsverband). Slechts wanneer het om het formaliseren van afspraken gaat, of om verkenningen aangaande fusies zijn bestuurders bij gesprekken betrokken. Directeuren hebben daarentegen frequent contact met andere directeurs in het samenwerkingsverband – zowel formeel als informeel. Voor de directeurs vormt samenwerking de mogelijkheid om hun informatievoorziening up-to-date te houden, en gebruik te maken van formulieren, protocollen of aanpakken die elders ontwikkeld zijn. Dat geldt in het bijzonder voor de relatief kleinere eenpitters.

Maar ik ga bijvoorbeeld geen format voor een schoolplan ontwerpen of zo. Daar heb ik gewoon de ruimte niet voor. Dan ga ik naar mijn collega's die eerder met dat bijltje gehakt hebben, zodat ik door hen gevoed kan worden en op tijd kan worden bijgestuurd.

... Op die manier zorg ik ervoor dat ik toch alles voor elkaar krijg. Ik laat niet echt zaken liggen, want voor je het weet loop je dan achter de feiten aan. Ik kijk meer naar: wat is er elders al en wat hoef ik niet meer te doen. Daar maak ik optimaal gebruik van. [ES]

Hoewel de meerwaarde voor een aantal grotere eenpitters geringer is, kiezen zij bewust voor samenwerking met andere (vaak kleinere) eenpitters. Dat komt gedeeltelijk voort uit 'solidariteit' met de kleinere scholen en een gevoelde verantwoordelijkheid voor het verzorgen van kwalitatief goed protestant-christelijk onderwijs in de regio. Het betekent weliswaar dat zij over het algemeen 'meer brengen dan halen', maar ook zij kunnen binnen het samenwerkingsverband gebruik maken van hetgeen door andere scholen ontwikkeld is. Voor de directeurs van de relatief grotere eenpitters geldt bovendien dat zij binnen het samenwerkingsverband met andere directeurs (van grotere eenpitters) over beleidsmatige onderwerpen van gedachten kunnen wisselen. De directeurs van de andere scholen vormen voor hen de mogelijkheid om onderwijsinhoudelijke en beheersmatige zaken te bespreken, waarvoor zij niet of onvoldoende bij hun bestuur terecht kunnen.

Hoewel een groot aantal eenpitters in het noorden zich in een samenwerkingsverband heeft verenigd, geldt dit niet voor alle scholen. Een deel van de scholen heeft een dusdanige omvang dat voldoende expertise en menskracht aanwezig is om redelijk zelfstandig beleidsontwikkelingen te kunnen volgen, en veranderingen in te voeren. Voor een kleinere eenpitter is dat echter lastiger. Een van de kleinere eenpitterscholen geeft aan dat zij voor informatie voor een deel leunen op bestuurders en stafmedewerkers van meerpitterbesturen. Door persoonlijke contacten met deze professionele bestuurders via het samenwerkingsverband WSNS raadplegen zij deze bestuurders voor informatie, en worden zij soms zelfs actief door deze bestuurders gewezen op ontwikkelingen die voor hen van belang zijn.

Daarnaast wijzen veel schoolleiders op de ondersteuning die zij vanuit de onderwijsbureaus krijgen waarbij zij aangesloten zijn. Op die manier blijven zij rond financiële regelingen, regelingen rondom personeel, en verantwoordingseisen goed op de hoogte.

Waar het bestuurlijk vermogen van eenpitters formeel zwak is, is dit bij de meerpitterbesturen juist sterk ontwikkeld. De meeste meerpitters in het onderzoek kennen een College van bestuur en een Raad van toezicht, dan wel een bestuurlijke constructie die hier sterk op geënt is. Van de besturen in het bijzonder onderwijs heeft een deel gekozen om een stichting te worden, maar een ander, ongeveer even groot deel, heeft ervoor gekozen een vereniging te vormen, of de bestaande rechtspersoon van vereniging te handhaven. Met name bij de openbare besturen is een grotere diversiteit zichtbaar. Weliswaar zijn alle meerpitters in het onderzoek op afstand van de gemeenten gezet, en is voor vrijwel alle besturen een stichting

voor openbaar bestuur opgericht, maar in de praktijk zijn bij een deel van de besturen nog overblijfselen herkenbaar van het vroegere gemeentelijk bestuur.

Nu hebben we een algemene directie, 2 mensen die het dagelijks bestuur vormen. Daarnaast is er een vrijwilligersbestuur van 7 mensen. Bijzonder in de statuten is dat iedere invloed van de gemeente is uitgesloten, dus mensen die bij de gemeente werken mogen niet in het bestuur zitten. De gemeentes hebben wel nog volledig hun wettelijke taken. Op basis van de WGR [Wet Gemeenschappelijke Regelingen, RM] is dat samengebracht in een gemeenschappelijk ‘overleg en toezicht’-orgaan, daardoor hoeven we niet met afzonderlijke gemeentes te onderhandelen. Dat orgaan gaat over goedkeuring van jaarrekening en begroting, jaarverslag en (toezicht op) algemene beleid. Dat is nu dus nog een breed pakket, maar dat gaat veranderen als de nieuwe vorm van college van bestuur en raad van toezicht wordt ingesteld. Die zouden dan alleen nog maar gaan over besluiten over stichting en sluiting van scholen. [MB]

Op de meerpitters is het intern toezicht geformaliseerd in een Raad van Toezicht, of – waar formeel sprake is van een bovenschoolse directie of Raad van Beheer – in een toezichthoudend bestuur. Het intern toezicht is daarmee sterk geprofessionaliseerd, hoewel een enkele meerpitter aangeeft dat men soms nog zoekende is, of nog in een transitie verkeert naar een professionele Raad van Toezicht:

De bestuurscommissie werd opgeheven en is nu de Raad van Toezicht (dat zijn dezelfde mensen gebleven). [MB]

In mijn raad van toezicht zit nog voor een deel het oude bestuur, maar voor veel ex-bestuurders is het nog lastig om de andere rol van toezichthouder aan te nemen. Zij willen vanuit hun betrokkenheid nog meepraten, terwijl dat eigenlijk hun taak niet meer is. Daar heb ik als bestuurder ook mee te maken. [MB]

Waar bij de meerpitters sprake is van professionalisering van het intern toezicht, is dit binnen eenpitters vaak nauwelijks vormgegeven.

Dat is lastig, omdat wij zo’n kleine school zijn met vijf bestuursleden. We voldoen wel aan alle formele eisen: we hebben een ALV, we leggen statutenveranderingen voor aan de ALV. Maar de praktijk wijst uit dat daar maar een hand vol mensen op afkomt. Het werkt nauwelijks. We proberen mensen wel te enthousiasmeren voor de ALV, maar er zijn een aantal mensen dat wel komt en het gros van de ouders komen niet. Zij hebben zoveel vertrouwen in de school dat ze denken dat het wel goed komt. Als er bijvoorbeeld gesproken moet worden over het continurooster, dan zie je wel veel

mensen komen. Dat is iets waar ze direct bij betrokken zijn en dat direct een effect heeft. Dan komen ze wel. Maar over het algemeen komen mensen nauwelijks op een ALV. [EB]

Op veel scholen is het voornamelijk een papieren constructie, en moet het onderscheid tussen de bestuurlijke functie en de toezichthoudende functie voor een groot deel nog indalen:

Samen met onderwijsbureau hebben we daar een papieren construct op bedacht: de penningmeester en secretaris zijn het dagelijks bestuur en de voorzitter en de twee algemene bestuursleden zijn het toezichthoudend bestuur. [...] Op papier hebben we het zo in ieder geval geregeld voor bijvoorbeeld de inspectie. Ik moet daar wel bij zeggen dat het langzamerhand ook wel iets meer in de praktijk zo gaat. Ik heb wat vaker contact met de secretaris en de penningmeester. Ook wel met de voorzitter, maar meer om hem op de hoogte te houden. In die zin hebben we de professionalisering ook wel serieus genomen. [ES]

Vrijwel alle scholen hebben in het kader van de wet Goed bestuur, goed onderwijs een deel van het bestuur als toezichthouders aangewezen, maar erkennen dat dit feitelijk onvoldoende waarborgen biedt. Een belangrijke reden hiervoor is dat de rol van dagelijks bestuurder en toezichthouder intern niet zijn uitgewerkt, zodat alle bestuursleden zich op een vergelijkbare wijze met de thema's bezig houden die in de bestuursvergaderingen aan de orde zijn. Hoewel vrijwel alle eenpitterbesturen geen duidelijke scheiding tussen bestuur en toezicht hebben aangebracht, zijn niettemin enkele besturen al wel verder in dat transitieproces. Een van de besturen, die hiermee het verst gevorderd is, heeft een duidelijke, in de praktijk goed werkende, scheiding tussen het dagelijks bestuur en toezichthoudend bestuur aangebracht:

Dit is mijn tweede jaar als bestuurslid. Het jaar daarvoor zijn ze druk bezig geweest met de wet Goed Bestuur en toen is er gekozen voor een dagelijks bestuur en een toezichthoudend bestuur. Dat is een traject geweest onder begeleiding van de Besturenraad, waarin er verschillende opties zijn aangegeven. Er is toen gekozen voor het model van vier bestuurders en vijf toezichthouders. Ieder met een eigen portefeuille. Heel recent hebben we een scholing gevolgd van Metrium over hoe je het vorm geeft: wat doet het dagelijks bestuur en wat doet het toezichthoudend bestuur? En hoe neem je die rol goed in? Het eerste jaar was het veel met ons negenen vergaderen. Huisvesting of financiën werden dan bijvoorbeeld door een aantal personen opgepakt. Maar toen nog niet zo duidelijk verdeeld. Die slag gaan we nu zo'n beetje maken. Op dit moment vergaderen we één keer in de maand met dagelijks- en toezichthoudend bestuur samen, waarbij de directeur adviserend aanwezig is. [...] De voorzitter-secretaris-penningmeester-verdeling binnen het dagelijks bestuur is losgelaten. De vier bestuurders

hebben specifieke portefeuilles: huisvesting, onderwijs, financiën en personeel & organisatie. Dat zijn in principe de mensen die het uitvoerende werk moeten doen. Bij elke portefeuille staat daar een toezichthouder achter, en de voorzitter is dan ook een toezichthouder in het algemeen. [EB]

Die transitie naar een duidelijke scheiding van bestuur en intern toezicht blijkt voor veel eenpitters in de praktijk lastig, mede doordat in de afgelopen jaren veel besturen op afstand zijn gezet. Verscheidene schoolleiders en bestuurders geven aan dat tot vrij recent de rol van het bestuur diffuus was. Bestuurders bemoeiden zich vaak met operationele zaken die hen ter ore waren gekomen, of vormden het platform om hand- en spandiensten te verrichten binnen de school. Hoewel deze situatie nog steeds bij een deel van de scholen actueel is, heeft rond drie kwart van de eenpitterbesturen zich in de afgelopen vijf jaar meer en meer uit operationele zaken teruggetrokken. De meeste van deze besturen hebben zich een meer toezichthoudende rol aangemeten. Het verder professionaliseren van het bestuur door zich te richten op de grote lijnen, op beleidskeuzes, is een proces dat op een deel van de eenpitters pas recent vorm heeft gekregen, en waarmee de meeste besturen nog aan het worstelen zijn. In die context is het scheiden van dagelijks bestuur en intern toezicht nog een brug te ver:

Wij werken nog niet zo heel lang met de code ‘goed bestuur’ en de vorm hoe dat nu is opgezet. Dus dat is voor ons nog een zoekende weg. Het toezichthoudend bestuur is nog zoekende hoe ze goed toezicht kunnen houden, dat is best een lastige. Het dagelijks bestuur bestaat uit drie personen. Die drie personen hebben hun eigen portefeuille en die worden samen met mij geleid. ... Dat is voor ons best wel een verschil. Vroeger had het bestuur best wel de pet op; het was heel belangrijk hoe ze de school aanstuurden. Dat bestuur beseft nu nog steeds dat ze werkgever zijn van het personeel dat hier rondloopt, maar dat ze nu wel heel goed kijken naar verwachtingen van werknemers (zowel leerkrachten als directeur). Dat betekent dat het voor mij wat gemakkelijker is om als directeur beslissingen te nemen dan in het verleden het geval was. Waar we vroeger een vergadering hadden over of we wel of niet een koffiezet apparaat gingen aanschaffen, is dat nu meer: dit is jouw taak met dat budget; als je aan het eind kunt verantwoorden wat je er mee gedaan hebt, dan vinden wij dat voldoende. [ES]

Er zijn bovendien bij een enkele school creatieve oplossingen bedacht om het toezicht meer ‘op afstand’ te brengen, zonder het te sterk te formaliseren.

Wij hebben toen gekozen voor een commissie vanuit de ALV, een algemeen toezichtcommissie. Dat zijn drie mensen die professioneel verschillende achtergronden hebben – pedagogisch, financieel en beleidsmatig. Daar hebben we toen voor gekozen. Dat zijn drie leden, niet per se ouders. Dat kunnen dus ook leden zijn van de vereniging

en hoeven geen kinderen meer op school te hebben. In dit geval geldt dat voor 2 van de 3. Dit is ook geformaliseerd. Ze hebben een eigen taakopvatting op papier gezet en twee keer per jaar hebben we een vergadering met hen. Tijdens de ALV doen zij verslag van hun bevindingen. Een heel formeel iets voor een relatief kleine school. [EB]

Een andere eenpitter heeft één toezichthouder aangewezen, die elke drie maanden overleg met het bestuur voert. Het model dat niettemin bij verreweg de meeste besturen de voorkeur geniet, is het *one-tier* model, waarbij een deel van het bestuur als toezichthouder optreedt. Het oogmerk is dit model te effectueren, of waar hiervan al in de praktijk sprake is, om dit verder te professionaliseren. Enkele schoolleiders geven aan dat dit een tijdrovend proces is – deels omdat er andere prioriteiten zijn, en deels omdat veel besturen nog niet duidelijk hebben op welke wijze de toezichthoudende rol vanuit het bestuur vorm dient te krijgen. Een extra complicatie daarbij vormt dat besturen van eenpitters met regelmaat (nagenoeg) geheel of voor een groot deel worden vervangen. Nieuwe bestuursleden hebben juist vaak de neiging om zich operationeel voor de school in te willen zetten. Dat betekent dat discussies over de rol van het bestuur soms herhaald plaatsvinden, of dat het lang duurt voordat er besluiten kunnen worden genomen over de invulling van de bestuurlijke en toezichthoudende functie.

4.2 Bestuurlijk vermogen en onderwijskwaliteit

4.2.1 *Gerichtheid op het verbeteren van de onderwijskwaliteit van besturen en scholen*

De wijze waarop de besturen van eenpitters en meerpitters functioneren werkt door in de aandacht die zij besteden aan het borgen en verbeteren van de onderwijskwaliteit op scholen. Daarbij gaat het niet alleen om verschillen in bestuurlijk vermogen, maar ook om een verschil in perspectief. Bestuurders van meerpitters hebben, meer dan eenpitterbesturen, oog voor het overheidsbeleid, en voor de eisen die door de inspectie aan besturen en scholen worden gesteld. De focus van eenpitterbesturen is vaak meer intern dan extern gericht. Daaraan gerelateerd verschillen besturen in hun opvatting over de ‘opdracht’ die scholen te vervullen hebben.

De meeste bestuurders van meerpitters geven blijk van een sterk cognitief gerichte visie op onderwijskwaliteit. Zij leggen de nadruk op de taal- en rekenvaardigheden die leerlingen dienen te verwerven. Onderwijskwaliteit toont zich in de behaalde toetsscores van leerlingen, en in hun streven naar verbetering van het onderwijs richten zij zich ook voornamelijk op verbetering van de leeropbrengsten in de basisvakken. Slechts een enkele meerpitter neemt van deze meer cognitief georiënteerde kwaliteitsopvatting afstand, en hanteert een bredere, of andere visie op onderwijskwaliteit:

Een kind heeft van nature in zich dat hij wil leren, maar dat wordt door ons afgeleerd want wij zeggen: dit past in dit hokje, dat mag nu niet, dit hadden we zo voor je bedacht etcetera. Dat frustreert kinderen. Onderzoek heeft ook uitgewezen dat rond groep 5 67% van de kinderen er geen lol meer in heeft, maar dat doen wij en daar moeten we mee ophouden. Ik denk dat als je dat voor elkaar krijgt, dat motivatie bij kinderen gaat toenemen en de prestaties als een speer omhoog gaan. Dan heb je al die data-flauwekul niet meer nodig. Wat breng je nu op? Data, cijfers, hogere citoscores; dat zegt mij helemaal niets over goed onderwijs. [MB]

Een vergelijkbare opvatting, hoewel soms minder uitgesproken dan hierboven, klinkt door in de wijze waarop bestuurders van eenpitters over het onderwijs spreken.

De inspectie krijgt de opdracht mee om, in mijn beleving, vrij eenzijdig te kijken naar de processen op school. Ze letten dan bijvoorbeeld op opbrengsten, het cijfermatige van de school. Dat zie je eraan dat ze een heel uitgebreid toezichtkader hebben, en dat de sociaal-emotionele ontwikkeling daar maar een heel klein stukje van uit maakt. Ze kunnen alleen maar beoordelen waar strakke kaders voor zijn. [...] Ze werken hier met PBS [Positive Behaviour Support, RM], en daar stond bij 'niet te beoordelen', omdat ze daar geen gestandaardiseerde beoordeling voor hebben. Op die manier het onderwijs beoordelen doet niet recht aan de school. [EB]

Bestuurders van eenpitters geven aan dat zij hun rol van ouder goed weten te scheiden van hun rol als bestuurslid, maar wel vanuit 'de bril van ouders' naar het reilen en zeilen van de school te kijken. Dat betekent dat zij zich weliswaar niet (of nauwelijks) laten leiden door zaken die specifiek in de klas van hun zoon of dochter spelen, maar wel redeneren vanuit 'wat goed is voor de kinderen op school'. De leerresultaten die de kinderen behalen hebben in dat kader hun aandacht, maar van minstens even groot belang zijn de sociale veiligheid op school en het welbevinden van kinderen. Dat komt ook tot uiting in de wijze waarop de kwaliteit door het bestuur gemonitord wordt:

We houden toezicht op de kwaliteit, we vangen signalen op als iets niet goed loopt, bijvoorbeeld met het team of de directie. Of als er iets speelt bij de ouders. We hebben onlangs een kwaliteitsplan opgesteld, aan de hand daarvan overleggen we, ook met het team. Dus in die zin is het bestuur wel betrokken bij het reilen en zeilen van de school. We houden ons niet zo zeer bezig met onderwijskundige zaken. We kijken alleen naar de resultaten aan het eind en of die in lijn liggen met het landelijk gemiddelde en of ze niet te veel afwijken ten opzichte van het vorige jaar. [EB]

Dat geldt niet voor alle besturen. Een kleine minderheid van de besturen spreekt vaker met de schoolleider over de resultaten, en krijgt ook een overzicht van de resultaten op de tussentijdse toetsen door de schoolleider toegestuurd. Bij geen van de besturen leidt dit echter tot een duidelijk beleid, waarin het bestuur zelf of in samenspraak met de schoolleider, richting geeft aan onderwijsverbetering op school, of zelf doelen voor de school formuleert. In veel gevallen worden door het bestuur de toegestuurde resultaten ter kennisgeving aangenomen, of wordt de schoolleider gevraagd wat redenen zijn waarom de gemiddelde toetsscores van leerlingen op de eindtoets verschillen van het daaraan voorafgaande jaar.

Schoolleiders van eenpitters zijn over het geheel genomen beduidend meer dan hun besturen bezig om de kwaliteit van hun onderwijs te borgen. In de schoolplannen wordt uiteengezet op welke wijze zij aan de kwaliteit van het onderwijs werken. De meeste scholen geven aan dat zij bezig zijn de referentieniveaus te implementeren. Er wordt, of er is in het recente verleden, door scholen ingezet op verbeteringen in het taal- en rekenonderwijs op school en op handelingsgericht werken.

We zijn bezig met de didaktiek (IGDI-model) als doorlopende leerlijn. Ook coöperatieve werkvormen en de gerichtheid op intrinsieke motivatie van leerlingen vinden we belangrijk. We zijn een daltonschool, dus we haken in op de zelfstandigheid van leerlingen. Maar het valt niet altijd mee, wat betreft onze bevolking en de opvoeding thuis. Dat is wel eens moeilijk. We zetten in op een doorgaande lijn. We gebruiken methodes die landelijk volledig voldoen aan de kerndoelen en we werken met referentieniveaus en we gaan uit van de ontwikkelbehoeften van leerlingen. Dus we zijn wel bij de tijd wat betreft de vragen die gesteld worden rond passend onderwijs. Dus er zit wel veel beweging in het onderwijs hier en we proberen daar ook telkens verbetering in aan te brengen. [ES]

Een enkele school zet ook heel bewust in op een opbrengstgerichte manier van werken:

Wij [de directeur en de IB-er, RM] hebben samen gekeken naar verbetertrajecten en de invoering van een zorgroute die gelinkt is aan het opbrengstgericht werken. [...] Groepsplannen en –overzichten en dergelijke horen daar ook bij. [...] Toen zijn we ... overgegaan naar het cito-volgsysteem. Zo kunnen we ook elkaar vergelijken en monitoren. Er ligt altijd nog een gezonde aversie tegen Cito, daarom doen we hier op school nog steeds niet de Cito-eindtoets, maar de drempeltoets ... Maar het volgsysteem zit er al wel een aantal jaren in, daar zijn we inmiddels wel aan gewend. Je kunt ook mooi de patronen en trends ontdekken. [ES]

Voor de meeste eenpitters geldt echter dat opbrengstgericht werken minder duidelijk vorm heeft gekregen op school dan bij meerpitters. Eenpitters zijn vooral reactief in het stellen van doelen. Zij richten zich met name op het minimaal behalen van de inspectienorm. Op de meeste eenpitters werkt men wel aan de hand van meetbare resultaten – hoewel een aantal scholen zich hier ook tegen verzet – maar de analyse en de bespreking hiervan is over het algemeen minder structureel ingebed dan bij scholen van grotere besturen het geval is. Opvallend is dat slechts een enkele schoolleider van een eenpitter over ‘groen’ en ‘rood’ spreekt, terwijl hieraan door schoolleiders van meerpitters vaak gerefereerd wordt. Ook de datamuren die bij meerpitters regelmatig op het prikbord van de schoolleider – en een enkele keer in de lerarenkamer – worden aangetroffen zijn nagenoeg geheel afwezig bij de eenpitters.

De veranderingen in de vorm van een meer handelingsgerichte en opbrengstgerichte aanpak worden bij de meeste eenpitters vaak over verschillende jaren verspreid ingevoerd.

We hadden heel veel gedaan in kwaliteitssturing en bijscholing van leerkrachten op het gebied van bijvoorbeeld het Directe Instructie Model. Dat was goed geïmplementeerd. [...] Dit jaar hebben we ons gericht op begrijpend lezen. Volgend jaar doen we coöperatieve werkvormen en differentiatie, omdat de inspectie aangaf dat de leerkrachten dat nog niet goed doen. [ES]

We hebben onszelf met de verbeterplannen de tijd en de ruimte gegeven. Het gaat hier niet slecht, we zijn altijd nog netjes groen, de eindopbrengsten zijn op niveau of daarboven. Maar ik weet inderdaad nog dat de inspectie vroeg of we niet meer mogen verwachten van onze populatie. Daar zijn we ook wel mee bezig geweest met het team door doelen te stellen die haalbaar zijn in een jaar of twee jaar tijd. [ES]

Ook op een aantal meerpitterscholen is een meer opbrengstgerichte aanpak nog sterk in ontwikkeling. In veel gevallen is dat gerelateerd aan het feit dat deze scholen in het verleden niet goed functioneerden, en dat er in de afgelopen jaren een directeurswisseling heeft plaatsgevonden om ‘de school weer op de rails te krijgen’. De meeste schoolleiders van meerpitters geven aan dat zij nog bezig zijn om opbrengstgericht werken op school verder te optimaliseren, maar op deze scholen is deze manier van werken niettemin al veel meer ingedaald dan op de meeste eenpitters. Er is doorgaans sprake van een systematische wijze van verzamelen en analyseren van voortgangsgegevens, en van het stellen van duidelijke doelen. Voor een deel worden leraren daarbij nog ondersteund door de IB-er of de schoolleider.

We toetsen met behulp van de methodegebonden toetsen en de CITO LVS. In de groeps- en handelingsplannen proberen we hoge doelen te stellen, gebaseerd op de

CITO normen. Het landelijk gemiddelde, op de grens van niveau B, is ons streefdoel. Per vak kijken we dan hoe we presteren en of we nu al op het gemiddelde presteren. Als dat zo is en we het doel dus makkelijk halen, dan stellen we het streefdoel hoger. Rekenen gaat bijvoorbeeld heel goed, dus daar willen we een beetje extra. [...] Dat geanalyseer moet er nog wel een beetje inslijpen, dat er naar vaardigheidsscores gekeken worden. Ik wil een bepaalde groei zien in een periode. Deze manier van kijken is iets dat de leerkrachten zelf zich nog meer eigen moeten maken. [MS]

Door coaching vanuit de schoolleider of de IB-er, of door externe scholingsprogramma's werken deze scholen eraan leraren zelf meer verantwoordelijk te maken voor het analyseren van resultaten, het stellen van doelen, en het vertalen van deze doelen naar concrete acties in de lespraktijk. Het ontwikkelen van competenties bij leraren om meer opbrengstgericht te werken wordt ook bij het merendeel van de meerpitters doelbewust ondersteund dan wel aangestuurd vanuit het bestuur. Bij een groot deel van de meerpitterbesturen is opbrengstgericht werken een van de speerpunten. Een schoolleider geeft in dit verband aan:

De afgelopen jaren was het opbrengstgericht werken en het cijfermatige gedeelte van de basisvakken het hoofditem [binnen het bestuur, RM]. We brachten in het directieoverleg wel eens in dat er ook nog wel wat anders is, maar daarvan zeiden ze: daar redden jullie je maar mee.

Voor enkele besturen geldt dat opbrengstgericht werken – zij het soms onder een andere noemer – al langer een van de speerpunten is. Een bestuurder geeft aan dat hij eigenlijk al 'opbrengstgericht werken avant-la-lettre' aan het invoeren was voor het in het bestuursakkoord van OCW en de PO-raad een van de beleidsprioriteiten werd:

Wij hadden onze focus al gelegd op opbrengsten en toen werd het ook duidelijk landelijk beleid. We zagen namelijk dat niet iedere school goed zicht had op kwaliteit en nauwelijks over gegevens beschikte, bijvoorbeeld doordat ze principieel geen Cito toetsen afnamen. De directe aansturing van [naam bestuur, RM] is geweest de taak van de directeur te veranderen: zicht op opbrengsten en kwaliteit is een taak van de schooldirecteur; opbrengstgericht werken moet worden opgenomen in het schooljaarplan en we hebben ParnasSys aangeschaft. Wij hebben gezegd dat het de hoofdtaak van de directeur is om in de klas te zijn en leraren te coachen in opbrengstgericht werken. [MB]

4.2.2 *Bestuurlijk vermogen en gerealiseerde onderwijsopbrengsten*

Op verschillende scholen staan de onderwijsopbrengsten onder druk of zijn de opbrengsten volgens de inspectie onvoldoende – op het moment van onderzoek of in de jaren daaraan voorafgaand. Dat geldt zowel voor een aantal scholen van meerpitters als eenpitters.

Enkele eenpitters geven aan dat zij geen problemen ervaren om jaarlijks boven de door de inspectie gehanteerde norm te scoren, maar voor meer dan de helft van de eenpitters geldt dat zij de nodige moeite moeten doen om voldoende opbrengsten te behalen. Een aanzienlijk deel van hen heeft in de afgelopen periode zelfs één of meer jaren achtereen onder de norm gescoord. Twee van de eenpitterscholen in het onderzoek hebben het predicaat ‘zwak’ van de inspectie gekregen. Eén van beide scholen heeft onvoldoende eindopbrengsten behaald in twee van de afgelopen drie jaren. In de jaren daarvoor waren de eindopbrengsten voor een deel ook onder de norm. De inspectie oordeelde bovendien dat het didactisch proces, de zorg en begeleiding, en de kwaliteitszorg verbeterd dienden te worden. De schoolleider meent dat het oordeel van de inspectie weliswaar ‘harder’ was dan verwacht, maar dat het tegelijkertijd niet als een verrassing kwam. Het bestuur geeft aan “al een aantal jaren de zorg uitgesproken [te hebben] dat het niet de goede kant op gaat”:

Het was een heel langdurig traject waarin veel acties ondernomen zijn. Daarin is door de directie veel gerapporteerd. We zijn er veel mee bezig geweest, er is een waslijst met acties al uitgevoerd, maar zonder resultaat. Dat is uitermate frustrerend. Er zijn al meerdere analyses zowel intern als extern uitgevoerd. De rol van het bestuur is monitoren dat het proces blijft lopen en daarbij het totaalplaatje in de gaten blijven houden. De resultaten moeten vooruit, maar dat mag niet ten koste gaan van dat je een veilige school bent. [EB]

Het bestuur ziet voor zichzelf vooral een rol als monitor van het verbeteringsproces, en als klankbord voor de schoolleider, maar neemt geen sturende rol aan. In de vier jaren voorafgaand aan het inspectierapport zijn de onderwijsopbrengsten weliswaar aan het bestuur gerapporteerd door de schoolleider, maar het bestuur heeft geen plan van aanpak opgesteld of laten opstellen om een negatieve beoordeling af te wenden. Bestuursleden hebben ook geen toegang tot ParnasSys om bijvoorbeeld zelf na te gaan hoe het met de tussentijdse opbrengsten staat. Zij zijn voor informatie over de opbrengsten aangewezen op de gegevens die zij van de schoolleider ontvangen.

Op een andere school zijn de eindresultaten van het afgelopen jaar onvoldoende, en worden de tussentijdse resultaten door de inspectie als risicovol aangemerkt. Van het bestuur blijkt slechts een deel van de leden op de hoogte te zijn van het feit dat de school, omdat er risico's

worden gesignaleerd, dat jaar opnieuw door de inspectie bezocht zal worden. Het oordeel van de inspectie tijdens het bezoek van het voorafgaande jaar, kwam bovendien als een verrassing voor het bestuur.

Waar wij zelf als bestuur wel tegenaan liepen afgelopen jaar, is dat we als bestuur niet goed op de hoogte zijn van de opbrengsten van lezen en rekenen. Als bestuur willen we hiervan beter op de hoogte worden gebracht. Als de inspectie daarnaar kijkt, wil ik graag van te voren de uitkomsten daarvan weten. En ook willen we weten of er goed wordt lesgegeven. [...] Ook wat de tussenopbrengsten zijn. De eindopbrengsten werden al besproken, maar we willen tussentijds ook op de hoogte gehouden worden. Aan de hand daarvan is er ook een nieuw beleidsplan opgesteld door de reken- en taalcoördinator. Ik hoop dat, als de inspectie komt, dat ze daarover wel tevreden zijn, ongeacht wat de opbrengsten zijn van de leerlingen. Maar dat we in ieder geval een juiste methode hanteren. [EB]

Door het oordeel van de inspectie is het bestuur zich nadrukkelijker gaan bemoeien met de kwaliteit van het onderwijs, maar eerdere rapportages vanuit de schoolleider aan het bestuur over de eindopbrengsten zijn niet door het bestuur als verontrustend beschouwd. Er heeft in het bestuur wel een gesprek plaatsgevonden over de resultaten, maar het ontbrak de bestuursleden aan een referentiekader om de resultaten goed te kunnen interpreteren. Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij scholen die weliswaar een basisarrangement hebben, maar waar de kwaliteit onder druk staat.

Onderwijskwaliteit staat wel op de agenda van het bestuur. Als er weer resultaten gemeten zijn, dan worden opvallende dingen wel gedeeld. De metingen zijn de citotoetsen. Ik zit daar niet heel erg goed in. Er komt in ieder geval een mondeling verslag, maar ik weet zo niet zo goed hoe dat in elkaar zit. [...] Als [de schoolleider] iets aangeeft over de resultaten en daar zit iets opvallends in – dat we niet gemiddeld zijn of zo – dan wordt dat gezegd en dan wordt ook gezegd wat vermoedelijk de oorzaak geweest is. Dat wordt dan een aandachtspunt voor de komende periode. Dat wordt vanuit de directrice gedaan. In januari hebben we de onderwijsinspectie op bezoek gehad. Daarvoor moesten er dingen opgeleverd worden, over wat ideeën en aandachtspunten zijn voor de komende jaren. Dat is dan weer gedeeld met ons: wat goede en minder goede punten zijn en op welke manier daar hulp bij gezocht gaat worden. [EB]

Door de schoolleider worden de onderwijsresultaten in de vorm van eindopbrengsten en tussenopbrengsten in vrijwel alle eenpitters aan het bestuur gerapporteerd. Het gesprek over de opbrengsten heeft echter vaak betrekking op het vragen naar redenen waarom bepaalde

opbrengsten hoger of lager zijn dan in voorgaande jaren. In een aantal besturen worden de opbrengsten alleen ter kennisgeving aangenomen. Dat betekent dat, ook op de eenpitters waar de opbrengsten voldoende of ruim voldoende zijn, de verantwoordelijkheid voor de eindopbrengsten en initiatief voor het voeren van een kwaliteitsbeleid bij de schoolleider en het team worden gelegd.

De kwaliteit van scholen van meerpitters staat, net als bij de eenpitters, soms ook onder druk. Dat heeft echter vaker dan bij eenpitters te maken met achterstandsproblematiek, en krimp.

Op zich zijn de resultaten nu weer goed, maar we zijn heel erg bezig om het goed te houden. Het is heel kwetsbaar. Een voorbeeld daarvan is groep 4/5/6, die de hele week bij elkaar zit en waar een aantal zorgleerlingen in zitten. Diegene die daar voor staat moet heel goed plannen en goed kunnen organiseren om alle kinderen te kunnen bedienen. Als je dan ook nog te maken hebt met een aantal zorgleerlingen – dan heb je het over heel veel momenten en heel veel niveaus, dat is echt topsport. [MS]

Krimp heeft niet alleen gevolgen voor de instructie in de klas, in de zin dat de baan van leraar moeilijker wordt voor combinatiegroepen, maar heeft ook gevolgen voor de schoolleiding. Er zijn met name op relatief kleine scholen weinig uren beschikbaar voor schoolleiding en IB functies, waardoor de aansturing onvoldoende van de grond kan komen.

ik heb de tussenopbrengsten nog niet nagekeken en de eindopbrengsten zijn natuurlijk nog niet binnen maar het is eigenlijk wel zeker: we hebben 2 jaar achter elkaar de eindopbrengsten onvoldoende. ...Dat komt denk ik doordat de zorgzwaarte is toegenomen Wij hebben 'zware' zorgleerlingen heel lang binnenboord gehouden, maar daar zien we ook de consequenties van. Daarbij hebben we ook altijd opengestaan voor kinderen met wat meer specifieke onderwijsbehoeften van andere scholen of peuterspeelzalen. En een andere reden is misschien ook wel dat ik wat minder op school ben. Ik ben teruggegaan van 5 dagen naar 4 dagen naar 2½ dag, maar ik moet nog steeds het zandbakzand bestellen, het vandalisme van kapotte ramen e.d. oplossen, enzovoorts. Dat kost de nodige tijd, die ik niet in kan zetten voor mijn onderwijskundig leiderschap. [MS]

Directeuren van kleine scholen moeten hun tijd en aandacht vaak over twee en soms zelfs drie verschillende scholen verdelen, of zijn gedwongen om naast hun directeursfunctie ook voor de klas te staan. Directeuren geven aan dat dit van invloed is op de mate waarin zij leraren in school onderwijskundig kunnen aansturen. De intern begeleider kan deze aansturing niet altijd overnemen omdat sommige IB-ers volgens hun schoolleiders inhoudelijk onvoldoende

hiervoor zijn toegerust. Zij bezitten niet altijd de juiste vaardigheden om leraren te begeleiden bij het verbeteren van het onderwijs, en bij een meer opbrengstgerichte manier van werken.

De IB'er is hier 1 dag en een middag om de week. Zij is erg gefocust op de zorgleerlingen. ... Ze heeft een coaching-opleiding gehad omdat bleek dat ze eigenlijk wat meer de coachende kant op moest gaan, maar ze pakt dat nog heel moeilijk op. Als zij een klassenobservatie doet - wat ze maximaal 1 x per jaar doet, vaker komt ze niet in de klas -, dan kijkt ze naar de leerlingen in plaats van de leerkracht. Ik heb al veel gesprekken met haar gehad, zowel tijdens de officiële functioneringsgesprekken als tijdens informelere momenten ik stel haar hier vragen over, maar het blijft lastig. ... Maar als het er niet in zit dan komt het er ook niet uit; dat is wel een beetje mijn angst.

Op de kleinere scholen is bovendien de tijd voor interne begeleiding vaak beperkt. Bijna een derde van de schoolleiders van meerpitters geeft aan dat de intern begeleider onvoldoende uren tot zijn of haar beschikking heeft om de gestelde taken uit te kunnen voeren. Veelal wordt geprobeerd door 'creatieve oplossingen' de tijd voor interne begeleiding te vergroten, bijvoorbeeld door restformatie te gebruiken voor extra uren interne begeleiding of door subsidies voor onderwijsverbetering hiervoor in te zetten. Schoolleiders doen hiervoor vaak een beroep op het bestuur. Wanneer er sprake is van een knelpunt, bijvoorbeeld omdat een school zwak is geworden of te maken heeft met een terugloop van het leerlingenaantal, krijgen zij over het algemeen ook steeds tijdelijk extra formatie toegewezen. Een schoolleider maakt zelfs gebruik van een gepensioneerd oud-leerkracht die vrijwillig op school een aantal IB-taken vervult. In een bestuur heeft men, om scholen die tijdelijk specifieke extra formatie nodig hebben, een knelpuntenpot ingesteld:

Wij romen sinds 2 jaar, van al onze formatie binnen [het bestuur], in totaal 2 ton af. Over de inzet hiervan beslissen wij als directeuren met elkaar. Rond deze tijd krijg je een plaatje van de formatie voor het volgende schooljaar, en dan kun je aangeven dat je vanwege een knelpunt nog extra formatie nodig hebt voor een dag of een middag. De aanvraag komt bij een [interne] commissie De commissie geeft een advies aan het directeurenoverleg; dus je bepaalt het met z'n allen. [MS]

Het merendeel van de meerpitterscholen, met name de relatief grotere scholen, ervaren echter weinig problemen met de formatie die zij aan interne begeleiding toegewezen krijgen, en is ook over de kwaliteit van de intern begeleider zeer te spreken. Bovendien is er op bestuursniveau vaak sprake van een bovenschools IB'er of een onderwijskundig medewerker bij het stafbureau, waar de IB-ers maar ook de schoolleiders door ondersteund worden. Hoewel er bij met name de kleinere scholen wel knelpunten worden gesignaleerd in de

onderwijskundige sturing van leraren, is deze bij de meerpitters niettemin gericht dan bij veel eenpitters.

De wijze waarop deze onderwijskundige sturing vanuit het bestuur vorm krijgt, verschilt echter aanzienlijk tussen meerpitterbesturen. Globaal genomen hebben de meerpitterbesturen die aan het onderzoek deelnamen de onderwijskundige sturing op vier verschillende manieren belegd: (1) door een uitgebreid mandaat aan een adjunct respectievelijk een (senior) stafmedewerker; (2) door een bestuurslid met onderwijskundige zaken in zijn of haar portefeuille; (3) door de integrale verantwoordelijkheid voor onderwijskundige zaken bij het gehele bestuur of managementteam neer te leggen; en (4) door de verantwoordelijkheid voor onderwijskundige zaken binnen het managementteam te delegeren naar een van haar leden.

Model 1: Adjunct onderwijskwaliteit

Bij drie besturen vindt de onderwijskundige sturing plaats vanuit een bestuurder-directeur of bovenschools directeur met een adjunct die volledig gericht is op onderwijskwaliteit. Het voordeel van een dergelijke structuur is dat degene die verantwoordelijk is voor het onderwijskundig beleid zich daar volledig op kan richten, en tegelijkertijd als adjunct ook formele zeggenschap in de richting van de scholen kan uitoefenen.

Binnen een van de besturen heeft de beleidsmedewerker de onderwijszaken vanuit de bestuurder gedelegeerd gekregen. De beleidsmedewerker kan zelfstandig schoolleiders aansturen, en bespreekt ontwikkelingen regelmatig met de bestuurder. Het bestuur kende voorheen een groot aantal zwakke en zeer zwakke scholen. Onder aansturing van de adjunct is dit in een paar jaar omgebogen naar een situatie waarin geen van de scholen meer zwak is, en waarin op de scholen sprake is van een duidelijk kwaliteitsbeleid. Er wordt een groot aantal instrumenten ingezet om de kwaliteit te waarborgen: interne audits, zelfevaluatie, een innovatienetwerk binnen het bestuur en een frequente uitwisseling in een bovenschoolse werkgroep onderwijs.

De interne audit is eigenlijk gewoon een inspectiebezoek, maar dan uitgebreider. Het auditteam bestaat uit 3 mensen: de IB-er van [een van de scholen], een directeur en ikzelf. Op elke school heb ik het gesprek met de IB-er. Vervolgens bekijkt [de IB-er uit de auditcommissie] in detail de handelingsplannen en maakt ze een verslag. ... [De directeur uit de auditcommissie] is leerkracht van het jaar geweest en doet alle groepsbezoeken en geeft de leerkrachten feedback. Op deze manier krijgt elke leerkracht elke 2 jaar persoonlijke feedback. De schooldirecteur en ik hebben vervolgens een gesprek over de stand van zaken, de plannen en adviezen. De adviezen zijn niet vrijblijvend, maar dat is vanzelfsprekend. Daarna heeft de directeur een gesprek met [de

bestuurder], met mij en de personeelsfunctionaris erbij en spreken we de audit door. [De bestuurder] maakt prestatieafspraken en komt op onderdelen uit de audit ook terug in het functioneringsgesprek. [MB]

Bij de audit wordt door de commissie een ‘verdiept kader’ gebruikt, door bij elke indicator van de inspectie een paar verdiepende vragen te stellen. Binnen het bestuur wordt daarnaast gebruik gemaakt van een innovatienetwerk. Via het innovatie-netwerk delen alle scholen en het bestuur allerlei voorbeeld-documenten en *best practices*. Op die wijze wordt onderling kennis gedeeld.

Als we bijvoorbeeld een aantal keer van de inspectie horen dat er in het veiligheidsbeleid-plan iets moet staan over hoe om te gaan met agressieve ouders, dan sturen we een voorbeeldtekst rond aan alle directeuren, zodat zij dat in hun jaarplan kunnen verwerken. We bieden ook onze eigen variant van de kwaliteitskaarten van Kees Bos aan. Als directeuren zich willen verdiepen in een bepaald onderdeel, kunnen ze op de website bekijken wat het is, een quick scan maken, een schooldiagnose doen en een goed uitgewerkt voorbeeld zien. We zijn hier een beetje van afgestapt, omdat we het ook belangrijk vinden dat mensen over de kwaliteitsaspecten praten en het lijkt wat formalistisch, al die ingevulde formulieren – als directeuren een goed voorbeeld overnemen en het een klein beetje aanpassen, is het dan wel goed doorgedrongen? – maar het is wel een goed uitgangspunt. [MB]

Sinds twee jaar heeft het bestuur daarnaast een werkgroep onderwijs ingesteld. Daarvoor waren er aparte overleggen: één overleg voor de IB-ers met de coördinerend IB-er erbij en één overleg voor de directeuren. Het nadeel was dat daardoor een ‘tweestromenland’ ontstond. In de werkgroep onderwijs zit de helft van de directeuren, de beleidsmedewerker onderwijs van het bestuur, plus de coördinerend IB-er. De beleidsmedewerker onderwijs agendeert de onderwerpen die met onderwijs en kwaliteit te maken hebben.

Alles wat over zorg en onderwijs gaat, wordt eerst in deze werkgroep besproken. De werkgroep is richtinggevend. Als het niet in de werkgroep is geweest, dan heeft het geen status. In de werkgroep bespreken we de thema's en schrijven we een beleidsvoorstel. Dit voorstel brengen we in het directiebestuur in. In de directieraad wordt er dan of direct een beslissing over genomen, of – indien mensen er nog even over willen nadenken – na een maand in het volgende directieoverleg. De directeuren delen het beleid mee aan hun IB-ers. [MB]

Er is, naast een zeer gestructureerde aanpak vanuit het bestuur, sprake van een grote service-gerichtheid van de beleidsmedewerker naar de schoolleiders en IB-ers, maar ook van de schoolleiders naar andere schoolleiders binnen het bestuur.

Bij de twee andere besturen die met een vergelijkbare structuur werken waren weliswaar ook kwaliteitsverbeteringen gerealiseerd bij scholen, maar een aantal scholen was nog steeds zwak, dan wel stond de kwaliteit van het onderwijs op sommige scholen onder druk. Het verschil van deze twee besturen met het eerdergenoemde bestuur was dat één van de besturen wel heel duidelijk richting geeft aan de verbetering van het onderwijs, maar dat er tegelijkertijd een groot aantal andere wijzigingen spelen die voor onrust zorgen. Prioriteiten worden daardoor verlegd op scholen die hiermee direct geconfronteerd worden.

Bij het tweede bestuur was zichtbaar dat zich op sommige scholen verbeteringen voltrokken, maar op andere scholen minder. Het eigenaarschap werd door de adjunct sterker dan bij de andere besturen bij de schoolleiders en leraren gelegd. Er was ook meer dan bij de twee andere besturen sprake van monitoring, en relatief minder van inhoudelijke ondersteuning bij onderwijsverbetering.

We waren gewend ... dat hij 2 keer per jaar op school kwam, de resultaten besprak, wat mappen wilde zien en keek of de kwaliteitsaspecten uit het inspectiekader voldoende terug te zien waren. [MS]

Daarbij bleek dat sommige schoolleiders verbeteringen langzamer of onvoldoende gestalte gaven op hun school. In het bestuur waarin verbeteringen bestuursbreed onder scholen ingang vonden, trad de adjunct daarin veel directiever op.

Model 2: Bestuurslid met onderwijsportefeuille

Een tweede vorm van onderwijskundige sturing die bij besturen werd aangetroffen gaat uit van het beleggen van onderwijskundige zaken bij een van de bestuursleden. Dit model werd in min of meer vergelijkbare vorm bij drie meerpitterbesturen in het onderzoek aangetroffen. In alle drie gevallen is er sprake van een meerhoofdig bestuur, waarbij de verschillende portefeuilles onder de bestuursleden zijn verdeeld. Hoewel dit model in beginsel uitgaat van dezelfde elementen als het eerste model – met het beleggen van onderwijskundige sturing bovenschols in de lijn – bleek het in de praktijk minder snel tot verbeteringen bij scholen te leiden. Een vermoedelijke reden daarvoor is dat de bestuurders naast hun onderwijskundige beleidstaak ook andere bestuurstaken dienden te vervullen, waardoor de sturing van kwaliteitsverbetering niet steeds centraal staat.

Een van de besturen legt bewust de nadruk op capaciteitsontwikkeling van schoolleiders en intern begeleiders, in de vorm van professionele leergemeenschappen. Dat is, naar mening van de bestuurder, op de lange termijn een vruchtbaarder aanpak dan een meer instrumentele sturing van bovenaf op specifieke processen:

[...] sturen kan ook zijn dat je mensen in een bepaalde denkrichting of houding brengt. Ik wil draagvlak creëren, dat mensen het zelf doen, dat heeft veel meer effect in mijn optiek. ... Natuurlijk kan ik zeggen 'zo en zo gaan we het doen', maar ik heb liever dat die directeur dit zelf zo uitzoekt en dan later bij mij terugkomt en zegt wat hij graag wil doen. ... Maar het proces duurt zo wel langer. De vraag is voor mij de focus: wil je duurzame of kortstondige verbetering? Dan ga ik voor duurzaam. [MB]

De bestuursstijl van de betreffende bestuurder geeft veel ruimte aan individuele schoolleiders om met de problemen om te gaan waar zij mee geconfronteerd worden – veelal als gevolg van krimp en onderwijsachterstanden. Door schoolleiders wordt deze vrijheid echter verschillend gewaardeerd. Een van de schoolleiders heeft, om teruglopende leerlingaantallen te keren, een geheel nieuw onderwijsconcept geïntroduceerd, en wijkt daarvoor op personeelsterrein af van het functiegebouw zoals dat binnen het bestuur wordt gehanteerd. Het bestuur biedt daarvoor de ruimte. Door deze veranderingen komen andere processen, zoals het invoeren van opbrengstgericht werken op 'een lager pitje' te staan, en is het maken van groepsplannen tijdelijk 'blijven liggen'. Schoolleiders krijgen de vrijheid vanuit het bestuur om zelf dergelijke afwegingen te maken.

Andere schoolleiders voelen zich daardoor echter onvoldoende ondersteund door het bestuur, met name op personeelsterrein.

Pas als de nood aan de man komt, zoals de twee leerkrachten in de onderbouw die uitgevallen zijn, en ik zeg: 'jongens, mijn tools zijn op' ... [d]an pas komen ze langs. Maar dan moet het wel heel ver zijn. Dan heb ik al honderd keer aan de bel getrokken en is het eigenlijk te laat. Dan zijn er al mensen beschadigd. [MS]

Een andere schoolleider geeft aan dat de school voorheen door de inspectie als zwak was aangemerkt, en op het moment van onderzoek eveneens alle zeilen moet bijzetten om de onderwijskwaliteit op peil te houden. Tegelijkertijd krijgt de directeur te maken met tijdelijke leraren uit de vervangingspool, of leraren die elders boventallig zijn geworden, om de uitval van belangrijke basiskrachten op te vangen:

In tijden van krimp heb je te maken met boventallig personeel. We krijgen op deze school andere mensen die vanuit andere scholen moeten instromen op grond van hun

dienstjaren en de plaats op de afvloeiingslijst. We kunnen niet meer kiezen welke mensen wij hier graag willen hebben. Terwijl je wel iets moet kunnen, wil je op deze school werken. Dat heeft zeker met kwaliteit te maken. ... Op [school] zie je de goede dingen gewoon verdwijnen, door de invalleerkrachten. We hebben het aan de Cito-eindtoets gezien: we hebben 522 gescoord, en dat is nog nooit eerder gebeurd. ... Dat wijt ik aan alle omstandigheden, alle veranderingen: stuiterende kinderen doordat er steeds wisselingen waren in het team. [MS]

Beide schoolleiders ervaren dat hen de 'productiemiddelen' worden onthouden om de kwaliteit van het onderwijs te borgen, respectievelijk om verbeteringsprocessen in gang te zetten. Daarnaast is vanuit het bestuur nauwelijks sprake van een actieve sturing op kwaliteitsverbetering.

Nu met de Cito zijn we gigantisch onderuit gegaan, dus onze streefdoelen hebben we verreweg niet gehaald nu. ... Ik heb het wel gemeld, ik wam [de bestuurder] tegen bij een lezing. ... Hij wist het toen al wel, maar spreekt mij er niet op aan. Hij had best mogen bellen en kunnen vragen hoe dit komt. [MS]

Door een andere directeur wordt gewezen op het feit dat het bestuur wel inspringt wanneer het 'kalf bijna verdronken is', maar dat dit vooral reactief is. De directeur kreeg te maken met een school die door de inspectie als zwak was beoordeeld, en waarin de intern begeleider onvoldoende ervaring had om leraren te ondersteunen bij het verbeteren van de onderwijs en de zorg op school. Hoewel de school nog steeds het predicaat 'zwak' heeft, wordt de betrokkenheid van het bestuur bij de veranderingen die in gang moeten worden gezet door zowel de schoolleiding als het team gemist:

[...] ik moest een kwaliteitsdocument maken, maar ik was hier nog maar vier maanden, dus dat was lastig. Toen is [het bestuur] er wel veel bij geweest. Toen de inspectie was geweest heb ik ze niet weer gezien, dus dat is ook een verwijt geweest van de leerkrachten hier. [MS]

Het team heeft niet het gevoel gesteund te worden door het bestuur, hetgeen zich voor een deel uit in een wantrouwen jegens de bestuurders.

Het andere bestuur dat een vergelijkbare opzet kent, is nauwer betrokken bij hetgeen op haar scholen speelt. Hoewel ook binnen dit bestuur de onderwijskundige leiding bij de verschillende schoolleiders wordt gelegd, komen de bestuursleden diverse keren per jaar langs. Het bestuurslid met onderwijskundige zaken in zijn portefeuille bezoekt iedere

directeur twee keer per jaar om door te spreken hoe het met het onderwijs staat. Elke twee jaar heeft het voltallige bestuur daarnaast een gesprek met het gehele schoolteam en de directeur.

Tijdens die bijeenkomsten hebben we dan een wat meer filosofisch gesprek: 'wat houdt jullie bezig? Zijn er onderwerpen waarvan jullie denken dat er aandacht voor moet komen?' De waarde van deze gesprekken zit in het feit dat iedereen elkaar kent en weet hoe de organisatie in elkaar zit. Het bevordert de benaderbaarheid en zichtbaarheid. Maar het levert niet erg veel nieuwe ideeën of diepzinnige gesprekken op. Onze directe gesprekspartner is natuurlijk altijd de schooldirectie, maar de cultuur is van dien aard dat alle teamleden mijn naam kennen, en ik die van bijna iedereen. [MB]

Daarnaast maakt het bestuur – naast de halfjaarlijkse bezoeken van de bestuursleden – gebruik van een auditteam om zicht te krijgen op de kwaliteit van het onderwijs:

Mijn collega onderwijs is verantwoordelijk voor het kwaliteitsnetwerk en het auditteam is daar onderdeel van. Het kwaliteitsnetwerk is nu uitgebreid: daar zit ook passend onderwijs en ambulante begeleiding in. Dat auditteam werkt fantastisch. Iedere leerkracht krijgt een keer in de twee jaar bezoek van deze mensen en dit wordt gecombineerd met uitgebreide feedback. Gaat het goed, dan horen we als bestuur niks. De opmerkelijke dingen komen op ons bordje, en hier gaan we direct mee aan de slag. Nu zijn we een traject met een school gestart, naar aanleiding van de resultaten van het auditteam. ... ik wil zeker weten dat de kwaliteit van het onderwijs op orde is, want ik word er verantwoordelijk voor gehouden. Ik wil weten hoe het zit. [MB]

Het bestuur is erin geslaagd om, na een fusie, alle scholen in een basisarrangement te krijgen, waar aan het begin van de fusie een aantal scholen zwak was, of waar de opbrengsten onder druk stonden. Hoewel een enkele school nog steeds risico loopt zwak of zeer zwak te worden, zijn over de gehele linie niettemin verbeteringen gerealiseerd. Een belangrijk instrumentarium daarvoor is het personeelsbeleid. Bij een school die zeer zwak was, kreeg de nieuwe directeur de mogelijkheid om disfunctionerende leraren in een scholingstraject te plaatsen of te ontslaan. Op een andere school werd een directeur vervangen die onvoldoende functioneerde.

Daarnaast worden vooral globale afspraken gemaakt tussen bestuur en schoolleiding, zoals het hanteren van de inspectienorm als ondergrens voor de onderwijsresultaten, transparantie tussen scholen door het openlijk bespreken van de gerealiseerde opbrengsten, en het instellen van een auditteam. Scholen dienen ook doelen te stellen ten aanzien van de tussen- en eindopbrengsten, maar het wordt aan scholen zelf overgelaten op welke wijze zij dat regelen. Datzelfde geldt voor formats en werkwijzen:

.... niet iedereen hoeft het wiel uit te vinden. Natuurlijk hebben we formats voor de jaarverslagen en de schooljaarplannen, zodat we elkaar goed kunnen volgen. Maar het hoeft zeker niet dichtgetimmerd te worden. Dat is op schoolniveau niet goed voor de leerkrachten en dat is op ons niveau niet goed voor de scholen. [MB]

Het bestuur maakt derhalve slechts in geringe mate gebruik van actieve sturing door centrale protocollen aan te reiken of in samenspraak met schoolleiders invulling geven aan verbeteringsactiviteiten, maar hanteert veeleer van een faciliterende en toezichhoudende invulling van hun taak.

Model 3: Integrale verantwoordelijkheid bestuur of MT

De derde vorm van onderwijskundige sturing gaat uit van de integrale verantwoordelijkheid van de bestuurder of het managementteam. Bij een van de drie besturen die met dit model werkt, wordt bewust gewerkt aan een gezamenlijke visie van waaruit de gehele onderwijsorganisatie werkt.

Mijn taak was om er energie in te steken zodat we de neuzen dezelfde kant op kregen, en een 'wij-gevoel' kregen. Ik wist dat deze uitdaging op mij wachtte, maar ik wist niet of me dit ging lukken. Ik kijk nu terug op een heel mooi proces waarbij de directeuren maatjes zijn geworden, in het kader van het [concept dat we geadopteerd hebben]. ... Ik werk richtinggevend en ik creëer een kader, binnen dit bestuur met heel veel diversiteit tussen de scholen. Ik ben sturend waar nodig. De directeuren zijn zelf in staat om zaken op te lossen, maar ik heb gezorgd dat ieder zich thuis voelt binnen deze koepel en werkt onder een vlag. [MB]

Vanuit die gezamenlijke visie geven schoolleiders zelf invulling aan hun veranderingsproces op scholen, en worden daarin ondersteund door een 'maatje', een andere schoolleider binnen het bestuur. De discussies in de vergaderingen van het bestuur en de schoolleiders hebben ook vooral betrekking op het proces van verandering. Schoolleiders proberen dit te 'vertalen' naar hun beleidsvoering op school.

Op dit moment zijn dat [het centrale onderwijsconcept en de ingezette technologische vernieuwing op school, RM] nog twee losse dingen, maar het past er wel heel goed in. Wij weten op dit moment niet zo goed hoe het verder gaat, want [het onderwijsconcept] is een scholingsprogramma waar aandacht is voor verschillende onderwerpen: het gaat vooral over leiderschap, professionalisering van leerkracht, maar ook over resultaten. ... Je staat stil bij vragen als: waar staan we? Wat hebben we nodig? Hoe organiseer ik het onderwijs dat alle kinderen tot hun recht komen? ... Op dit moment zijn er contacten

met *deep learning*, dit heeft wel degelijk te maken met digitale leeromgevingen etc. Daar past het heel mooi in, maar past ook in het zoeken naar: hoe organiseer ik het onderwijs zo dat alle kinderen goed tot zijn recht komen. Het past er eigenlijk altijd in. [MS]

Andere schoolleiders, met een ander onderwijsprofiel, geven aan eveneens het centrale onderwijsconcept te relateren aan de dagelijkse aansturing. Tegelijkertijd geven zij echter aan dat het een meer algemene wijze is om tot schoolverandering te komen, en dat het lastig is om de ideeën concreet te vertalen naar een meer opbrengstgerichte manier van werken in school. Zij worden hierin wel ondersteund door een bovenschoolse intern begeleider, die hen van onderwijskundige ondersteuning kan voorzien. Tegelijkertijd voelen zij zich echter ook op ‘zichzelf terug geworpen’ bij het vorm geven hieraan.

Model 4: Verantwoordelijkheid lid MT

In het vierde model, dat bij 2 besturen werd aangetroffen, is de sturing belegd bij een lid van het managementteam, veelal een van de directeuren. Bij één van de beide besturen is het een recente verandering die ingegeven is door het feit dat de bestuurder, in tegenstelling tot zijn voorganger, niet zelf uit het onderwijs afkomstig is. De insteek vanuit het bestuur is dat de primaire verantwoordelijkheid voor het onderwijs bij de schoolleiding en het team moet liggen.

Als bestuurder zou het niet mijn taak moeten zijn om scholen te laten excelleren, wel om ze te stimuleren en faciliteren. In principe zou een schooldirecteur als onderwijskundig leider met zijn team moeten bepalen waar ze voor gaan. Het beste is als het uit de scholen zelf komt; als het opgedragen of opgelegd wordt, dan komt de 'flow' er niet in en dan blijf je er als bestuur aan trekken. [MB]

Aan de andere kant is er behoefte aan onderwijskundige kaders, en aan de mogelijkheid om bovenschools zaken uit te wisselen. Om die reden is een van de schoolleiders aangewezen om hieraan voor een deel van haar tijd invulling te geven.

Een keer per maand hebben wij directie-overleg met alle directeuren ... We hebben de hele dag voor dit overleg: vaak hebben we 's middags een stukje intervisie of scholing. Daarnaast hebben we ongeveer 4 keer per jaar een studiedag waarbij we op een andere locatie gaan zitten. Daar bespreken we de koers en kun je “alles op tafel gooien”. Dat is erg fijn, want je bent wel alleen op een school. Natuurlijk kun je je collega-directeuren bellen, maar soms is het fijn om even met iemand te sparren hierover. [MS]

Schoolleiders hebben onderling weinig contact met elkaar buiten het directie-overleg om. Op sommige grotere scholen maakt zich dit niet zo merkbaar, doordat de directeur en de intern begeleider samen invulling kunnen geven aan de kwaliteitszorg op school. Op kleinere scholen waar de schoolleider maar een relatief kleine aanstelling heeft, en of zelf schoolleiderstaken en de taken van de intern begeleider moet vervullen, ontbreekt daardoor een voldoende onderwijskundige ondersteuningsstructuur.

Binnen het andere bestuur dat de onderwijskundige sturing bij een MT-lid had belegd bleek in de praktijk dat deze onvoldoende tijd kon vrijmaken om scholen, naast zijn eigen schoolleiderschap, onderwijskundig aan te sturen

4.3 Adaptief overheidsbeleid en onderwijskwaliteit

Een aantal aspecten van het overheidsbeleid heeft betrekking op het borgen of verbeteren van de onderwijskwaliteit op scholen, en sluit aan of houdt rekening met verschillen tussen besturen en scholen. In de interviews met besturen en schoolleiders is nagegaan hoe zij daarover oordelen. Daarbij kwamen de volgende onderwerpen aan bod: het stimuleringsprogramma ‘School aan Zet’, de middelen die besturen ontvangen in het kader van de prestatiebox, en het toezicht van de inspectie op de onderwijskwaliteit.

4.3.1 *Programma School aan Zet*

De rijksoverheid probeert, onder meer via het stimuleringsprogramma ‘School aan Zet’, scholen aan te zetten aan kwaliteitsverbetering te werken, aansluitend bij de prioriteiten of eigen behoeften van besturen en scholen. Het eigenaarschap van verbeteringen op school is binnen ‘School aan Zet’ een van de redenen om scholen ruimte te geven eigen prioriteiten te stellen ten aanzien van de ambities die zij binnen hun school willen aanpakken. De achterliggende gedachte daarbij is dat leraren en scholen zullen werken aan verbeteringen die zij zelf belangrijk vinden, zodat deze ook breed gedragen worden door het team.

Een deel van de schoolleiders, van zowel eenpitters als meerpitters, geeft aan gebruik te maken van de materialen en instrumenten die via de School aan Zet website toegankelijk zijn. Deze instrumenten worden over het algemeen als zeer bruikbaar ervaren, en geven schoolleiders houvast bij veranderingsprocessen in school. Slechts een enkele school neemt daadwerkelijk actief deel aan School aan Zet. Een groot aantal scholen heeft wel overwogen om aan School aan Zet deel te nemen, of is hiermee gestart maar in de loop van het traject gestopt. De redenen hiervoor zijn divers, maar hebben vaak betrekking op een geringe ervaren meerwaarde, of juist onvoldoende sturing vanuit School aan Zet.

[School aan Zet] komt niet tegemoet aan de specifieke behoeften die we hebben. We hadden een ambitiegesprek gehad in Zwolle, met het bestuur, en tijdens zo'n gesprek wordt je wel bewust van je eigen functioneren, je eigen positie en je eigen blinde vlekken. Vervolgens hebben we daar een plan voor gemaakt, maar er is niemand van School aan Zet die komt vragen hoe het ermee staat. Het blijft heel lang liggen. Zo nu en dan komt er weer een nieuwsbrief en de kwaliteitskaarten gebruiken we ook als we dat nodig vinden. Maar de tussenposen zijn te lang. Binnenkort is er wel een bijeenkomst, ik dacht in Zwolle, waarbij je met diverse scholen om tafel zit om van elkaar te leren. Dat zijn goede initiatieven vind ik: dat scholen van elkaar leren. Maar ik vind de snelheid waarmee dingen plaatsvinden te laag, die tussenpoos is gewoon veel te lang. Ik zou meer ondersteuning willen en bepaalde deadlines. Het is heel vrijblijvend. De naam zegt het al: de School is aan Zet. Maar er zou meer gespard kunnen worden. En daarom heeft het niet mijn prioriteit. [ES]

Schoolleiders die vinden dat School aan Zet voor hen geringe meerwaarde heeft, geven aan dat het programma voornamelijk voorziet in een procesmatige ondersteuning, terwijl ze die heel goed zelf kunnen organiseren.

[School aan Zet] is een mooi middel, ondersteunend aan mijn doel. Dan wil ik daar ook gebruik van maken. Ik moet wel zeggen dat ik erg tevreden ben over de tools die op de website aangeboden worden, daar kun je echt heel veel aan hebben. Zeker als je onderwerpen moet uitwerken die best gedetailleerd zijn. Maar de omgeving er omheen - 1 keer in het half jaar ambitiegesprek en dingen met elkaar bespreken - is voor mij niet zo waardevol, omdat we dat ook al hebben. Als ik extra informatie wil hebben over onderwerpen dan zoek ik zelf wel contacten op [...]. En dat lukt ook altijd wel, in die zin heb ik daar eigenlijk geen hulp van buitenaf bij nodig. [MS]

Schoolleiders die vinden dat er sprake is van onvoldoende sturing, geven aan juist op zoek te zijn naar intensieve ondersteuning bij het realiseren van verbeteringen omdat zij daar zelf niet voldoende toe in staat zijn. Zij ervaren dat ze vervolgens toch zelf veranderingen in gang moeten zetten, waardoor verbeteringstrajecten verzanden.

4.3.2 *Prestatiebox*

Schoolleiders en besturen zijn tevreden over de prestatiebox en de wijze waarop deze besteed mag worden. Het geeft veel besturen extra armslag om verbeteringstrajecten die zij wilden aansturen ook daadwerkelijk in gang te kunnen zetten, of breder in te kunnen zetten dan anders het geval zou zijn. Bestuurders van meerpitters zetten de prestatiebox met name in voor speerpunten die op bestuurs- of bovenschools niveau zijn geformuleerd.

Ja [we zetten het in voor centraal beleid]. We hebben in de begroting precies verdeeld wat we met dat extra geld doen om de kwaliteit te verhogen. [...] Niet per school. Bijvoorbeeld plusklassen, daar zijn we 3 jaar geleden mee begonnen. Daarnaast hebben we een aantal hoogbegaafdheidsspecialisten opgeleid. Daarna bleek er enorme behoefte aan een methode – anders bestaat het risico dat kinderen na de plusklas weer gewoon over gaan tot de orde van de dag. Er is een prachtige, maar hele dure methode, Levelwerk, die de mensen in hun opleiding ook hebben gehad. Dat hebben we voor elk onderwijsteam aangeschaft. Maar we hebben het geld van de prestatiebox bijvoorbeeld ook gebruikt voor conciërges en onderwijsassistenten. [MB]

Binnen enkele besturen zijn schoolleiders ook niet op de hoogte van het bestaan van de prestatiebox, of weten zij niet precies wat de prestatiebox inhoudt en waarvoor deze bedoeld is. Bij eenpitters is het omgekeerde het geval. De meeste besturen kennen de prestatiebox niet. Van de besturen die wel van het bestaan van de prestatiebox afweten, heeft geen van de besturen een duidelijk beeld waar de middelen van de prestatiebox aan worden besteed. Geen van de eenpitterbesturen heeft een beleid geformuleerd ten aanzien van de besteding van de prestatieboxgelden, hoewel er bij een enkel bestuur wel aanzetten of plannen in die richting zijn:

Heel eerlijk gezegd moeten we het nog hebben over de prestatiebox en hoe dat in elkaar steekt. Ik denk dat we daar nog wel mee achterlopen op de feiten. We hebben het erover gehad met de bespreking van de begroting. De schoolleider en MT zijn er wel leidend in, in samenspraak met de penningmeester. Maar wij hebben het er nog niet over gehad. [...] In september is er weer een Heidesessie, en dan bespreken we dit soort onderwerpen met elkaar [...] Vier jaar geleden hadden we dat voor het eerst gedaan, en op basis daarvan kan je een meer jaren beleidsplan maken met punten waar je aan wilt werken. Inhoudelijk hebben we het over de prestatiebox nog niet gehad. [EB]

Bij de eenpitters worden de keuzes over wat er met de middelen uit de prestatiebox wordt gedaan vrijwel bij alle scholen door de schoolleider genomen. Het wordt met name besteed om scholing te financieren, of om nieuwe methodes aan te schaffen. Een enkele schoolleider geeft toe dat het geld voor een deel ook aan andere zaken wordt besteed, die strict genomen niet tot de doelstellingen uit het bestuursakkoord behoren, of betrekking hebben op de stimulering van cultuureducatie.

4.3.3 Toezichtskader en gehanteerde criteria door de inspectie

Verscheidene besturen, van met name meerpitters, geven aan dat de door de inspectie gehanteerde normen mede zijn gebaseerd op de leerlingpopulatie van scholen, maar dat deze

criteria niettemin onvoldoende rekening houden met soms grote verschillen die binnen de door de inspectie gehanteerde categorieën kunnen optreden. Met name in achterstandsgebieden worstelen scholen om aan de inspectienormen te voldoen. Achterstanden kunnen ‘zich stapelen’, waardoor het voor scholen nagenoeg onmogelijk wordt om de normen te halen. Daarbij komt dat veel scholen in plattelandsgemeenten te kampen hebben met kleine groepen leerlingen, waardoor specifieke achterstands- of zorgleerlingen bovendien een onevenredig groot stempel op de door de school gerealiseerde scores drukken.

Het probleem met de normen van de inspectie is dat alle berekeningen uitgaan van een ander schooltype dan dat wij hebben. In het land worden scholen met minder dan 144 leerlingen al klein genoemd, terwijl wij maar 4 scholen hebben die groter zijn. Voor ons zijn kleine scholen, scholen met minder dan 50 leerlingen [...]. Die verschillen blijven lastig. Ik vertel altijd de anekdote dat we een school hadden die een jaar de beste school van Nederland was, omdat ze het ene jaar 3 leerlingen in groep 8 hadden waarvan er 2 naar het Gymnasium gingen en 1 naar het VWO. Maar het volgende jaar was de school 'rood' omdat er toen 4 leerlingen in groep 8 zaten die allemaal naar het VMBO gingen. [MB]

Vrijwel alle besturen en schoolleiders die op deze problemen wijzen, geven echter tegelijkertijd aan dat de inspectie in de praktijk ‘de soep ook niet zo heet eet’, en ontvankelijk is voor de problemen waarmee scholen door bijzondere omstandigheden in de leerlingenpopulatie of door de omvang van de school, te maken hebben.

Het is wel zo, wat betreft kleine scholen; we hebben kleine groepen schoolverlaters. Je voldoet gauw niet aan de norm. Ik steek er zelf zo in dat als ik goed gemotiveerd kan uitleggen dat we alles uit de kast hebben gehaald – dat hebben we in 2012 meegemaakt en in 2010 met de oud directeur. Er zaten in 2012 vier dyslectische kinderen in de groep, met lage IQ en emotionele problemen. We hebben toen aangegeven wat we eraan hebben gedaan; de inspecteur heeft toen een herberekening gemaakt. Het was wel realistisch. We konden heel goed het gesprek met elkaar voeren. [ES]

4.4 Bestuurlijk vermogen en passend onderwijs

4.4.1 *Invloed van de besturen en scholen in de samenwerkingsverbanden*

Passend onderwijs is een belangrijke verandering voor de besturen en de scholen, maar voor een groot aantal besturen van eenpitters is het onduidelijk in hoeverre de invoering van passend onderwijs consequenties heeft voor het onderwijs op hun scholen. Van de eenpitters geeft een meerderheid van de besturen aan dat zij vergaderingen van de

samenwerkingsverbanden niet bezoeken, en het geheel of grotendeels aan de schoolleider overlaten om afspraken met andere besturen in het samenwerkingsverband te maken.

Als bestuur hebben we het vertrouwen dat dat samen met het onderwijsbureau allemaal goed geregeld is. Dat geldt ook voor het school ondersteuningsprofiel; de ontwikkeling daarvan ligt bij de schoolleider in samenspraak met samenwerkingsverband. [EB]

Veel dingen doet hij [de schoolleider, RM] ook wel alleen, zoals het passend onderwijs. Dan doet hij wel een terugkoppeling naar ons, maar wij gaan niet mee naar de overleggen. ... De meesten van ons hebben ook een baan overdag, dus dat is niet te doen. [EB]

Hoewel voor een meerderheid van de eenpitterbesturen geldt dat zij de invoering van passend onderwijs (grotendeels) aan de schoolleider overlaten, geeft niettemin een derde van de eenpitterbesturen aan wel nauw hierbij betrokken te zijn. Voor een deel gaat dat op basis van gelijkwaardigheid samen met de schoolleider, maar bij één bestuur ligt het primaat bij het bestuur zelf:

Dus bij het samenwerkingsverband zitten we er behoorlijk diep in. Er gaat nu niets aan ons voorbij. Als er een beslissing genomen moet worden, kijken [het bestuurslid met onderwijs in zijn portefeuille] en ik [de voorzitter, RM] eerst met ons tweeën en dan leggen we het voor aan het bestuur. ... Er zitten zoveel strategische kanten aan, dat we hier als bestuur een rol in moeten spelen. [EB]

Ook in twee van de andere drie actieve eenpitterbesturen is een bestuurslid betrokken die zelf in het onderwijs of in de zorg werkzaam is. De mate waarin besturen actief zijn lijkt daarmee redelijk sterk afhankelijk van de persoonlijke interesse en expertise van individuele bestuursleden. Door die betrokkenheid is echter ook de betrokkenheid van het bestuur als geheel groter. Passend onderwijs staat bij deze besturen regelmatig op de agenda van de bestuursvergaderingen, en besluiten worden ook in hoofdzaak door het bestuur genomen.

Het bestuur dat de portefeuille passend onderwijs geheel naar zich togetrokken heeft, vervult daarnaast ook een actieve rol in de besluitvorming binnen het samenwerkingsverband zelf.

Hij [het bestuurslid met onderwijs in zijn portefeuille] doet de onderliggende gesprekken en heeft zich ook aangesloten bij de klankbordgroep, die het bestuur adviseert over beleid, ondersteuningsprofielen en de inrichting van het hele samenwerkingsverband. Dat is onlangs officieel opgericht en daar zitten we dus eens in de twee maanden bij. [E2B]

Ook schoolleiders geven aan dat zij zich ten dele actief opstellen tijdens de vergaderingen van het samenwerkingsverband. Een voordeel volgens één van de schoolleiders is dat zij beter dan veel bestuurders en bovenschoolse directeuren overzien wat bepaalde besluiten voor de leraar in de klas betekenen. Bovendien is volgens een andere schoolleider de besluitvormingsprocedure zo ingericht dat er wel naar de opvattingen van eenpitters geluisterd moet worden:

Op de ledenvergadering wordt ook gestemd, en dan heb je twee manieren om te bepalen of er een meerderheid voor een besluit is: het aantal scholen of besturen en het aantal leerlingen dat je vertegenwoordigd. Er moet dan voor beide een meerderheid zijn. Als je argumenten aandraagt maakt het dus niet uit of je namens één school spreekt of namens tien scholen. Het gaat erom wat je zegt. [ES]

Daar staat tegenover dat desondanks iets meer dan de helft van de eenpitters het idee heeft dat zij weinig in te brengen hebben tijdens de vergaderingen van het samenwerkingsverband.

Als eenpitter sta je niet altijd sterk tegenover andere partijen. ... Er zitten bij de deel vergaderingen veel beleidsmedewerkers die die alles in gang kunnen zetten, en zaken voor de algemeen directeur voorbereiden. Ik zit daar als eenpitter en moet zelf alles voorbereiden, zelf initiatief nemen en besluiten zelf nemen. Dat kost veel tijd. En je voelt je dan ook minder, omdat die anderen daar veel meer tijd in hebben zitten. Ik sluit me dan wel aan bij de gedachtegang van hen. [ES]

De grote besturen domineerden. Ik was daar als enige eenpitter, maar ik wou me niet mengen in die discussie. Ik vond het bijna gênant. Het ging over bepaalde zinnen die niet klopten volgens een bestuurder. Ik ben geen bestuurder en ik heb me daar niet zo in gemengd. Ik vond de rol van ouders wel belangrijk, en dat is ook in het beleidsplan terecht gekomen. Ik ben iemand die uitgaat van samenwerking. De grote besturen wilden liever gewoon het geld ontvangen en hun eigen beleid maken. [E6S]

De directeuren geven aan zich terughoudend op te stellen in discussies omdat zij het idee hebben dat zij over minder kennis of expertise beschikken op met name financieel en strategisch vlak dan bestuurders van meerpitters. Een andere reden is volgens de directeuren, zoals één van hen opmerkt, “onbekendheid met het bestuurlijke spelletje”. Een directeur geeft aan dat veel besluiten worden ‘voorgekookt’ en dat meerschoolse bestuurders vaak vooraf zaken bespreken bij andere gelegenheden waar zij elkaar treffen. Doordat zij als directeur van een eenpitter, maar ook de bestuurders van hun school, buiten deze netwerken vallen, kunnen zij minder invloed uitoefenen binnen het samenwerkingsverband. Voor een deel compenseren

directeuren dit door vanuit een samenwerking met andere besturen gezamenlijk een standpunt in te nemen.

Ik heb niet het idee dat mijn stem van grote invloed is in Leeuwarden [i.c. samenwerkingsverband Friesland, RM]. Mijn stem kan ik wel goed kwijt in CBO Friesland [overkoepeling van protestant-christelijke besturen, RM]. Ik kan me zeer wel vinden in hetgeen we als mening uitdragen naar Leeuwarden toe. Door de bundeling van krachten in je eigen omgeving denk ik dat je stem telt. Maar je vertegenwoordigt natuurlijk wel maar één school. [ES]

Bestuurders van meerpitters geven daarentegen aan pro-actief om te gaan met passend onderwijs binnen hun scholen. Een aantal besturen heeft geanticipeerd op de invoering van passend onderwijs door bovenschools expertise aan te trekken:

Wij hebben in het kader van passend onderwijs zelf al een gedragsdeskundig begeleider uit RENN4 en iemand vanuit REC 3 aangenomen. Financieel is het nog erg ondoorzichtig, maar we gaan daar niet op wachten. Hun aanstelling wordt de eerste twee jaren bekostigd uit het samenwerkingsverband. Besturen zijn bang om over 2 jaar aan iemand vast te zitten op de loonlijst, maar dat zien we dan over 2 jaar wel weer. We moeten nu iets. Je bent vooral zelf aan zet. [MB]

Ik zet bijvoorbeeld in op LB-functies en in het kader van passend onderwijs heeft elk onderwijsteam een expert *special needs*, met de master SEN die naast de ... directeur staat. Ik heb ook geregeld dat 1 persoon voor twee jaar projectleider passend onderwijs is. [MB]

Dat uit zich bij enkele besturen ook in concreet beleid of in beleidsdiscussies over de wijze waarop scholen invulling geven aan passend onderwijs, en een goed dekkend en efficiënt aanbod voor leerlingen kan worden gecreëerd.

Voor passend onderwijs moeten we het ondersteuningsprofiel van elke school invullen. Elke leerkracht geeft aan wat hij zou kunnen 'handelen' in de groep, per school heeft elke IB-er heeft daar een verslag van gemaakt en dat heb ik apart met hen doorgenomen. Daarna ben ik met de IB-er bij elkaar gekomen om te zien wat de verschillen tussen onze scholen zijn en of de profielen wat aangepast moeten worden. [MS]

In het kader van passend onderwijs hadden de directeuren de visie om elk kind op de eigen school houden. Ik ben toen wel de discussie aangegaan en de vraag gesteld of elk kind daar op dit moment gelukkig van wordt. Voor kinderen die meer kunnen hebben we

nu bijvoorbeeld een plusklas voor 1 dag in de week, waar ze geen buitenbeentje zijn. Niet alleen over excellente leerlingen, maar ook over leerlingen ‘aan de onderkant’ hebben we dit soort gesprekken met elkaar. [MB]

Daar staat tegenover dat er ook enkele grotere besturen zijn waar (nog) geen overkoepelende visie bestaat, en de status quo het uitgangspunt vormt voor de invoering van passend onderwijs op de scholen. Bij een bestuur, waar tussen scholen relatief grote verschillen bestaan in de mate waarin zij zorgleerlingen op school hebben, wordt hiermee wel rekening gehouden om te voorkomen dat scholen door de overgang naar passend onderwijs in de problemen komen.

Maar dat wordt straks een probleem want deze zomer vervallen alle rugzakgelden in het kader van passend onderwijs. Dan krijg je een bedrag per kind, maar dat is voor ons is een zware dobber met ons kleine leerlingaantal. Binnen [het bestuur] is afgesproken dat zij, zolang deze rugzakleerlingen nog op school zitten, ons financieel zullen compenseren zodat wij die extra zorg mogelijk kunnen maken. De financiën die [bestuurs]-breed binnenkomen voor alle leerlingen worden afgeroomd richting die scholen die te maken hebben met rugzakleerlingen. Daarna wordt de rest van het geld over de scholen verdeeld op basis van hun leerlingaantallen. [MS]

4.5 Adaptief overheidsbeleid en passend onderwijs

4.5.1 *Schooloverstijgende inspecties*

Een van de besturen wil in het kader van passend onderwijs inzetten op onderwijsteams van 3 of 4 scholen met ongeveer 300 leerlingen, waarbinnen een aanbod bij een van de scholen wordt gecreëerd voor leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften. Op die manier kan beter ondersteuning op maat worden geboden aan deze leerlingen. Het bestuur geeft aan hiermee te willen experimenteren:

... ik [vind] dat de inspectie of de overheid [het bestuur] de kans zou moeten geven om ook de onderwijsopbrengsten binnen het onderwijsteam (cluster van scholen) te beschouwen. Ook vanuit de passend onderwijs-gedachte: wij vangen heel veel kinderen op, en binnen de reguliere setting vangen we soms leerlingen op om hen de veilige haven van een kleine locatie te bieden. Als ik de grootste gemene deler voor de opbrengsten/ resultaten van de leerlingen kan laten gelden, dan hebben we geen urgent probleem met de opbrengsten van de kleine school. Dan ben je bezig met kwaliteit en met passend onderwijs, waarbij iedereen gebaat is. Het gesprek hierover wil ik graag

aan gaan, omdat ik vind dat hier een oplossing ligt voor het behouden van onderwijskwaliteit binnen een krimpende regio met dalende leerlingen aantallen. [MB]

Vergelijkbare initiatieven worden eveneens elders voorgesteld om de invoering van passend onderwijs aan te grijpen om deze te verbinden met discussies over onderwijskwaliteit en krimp.

Scholen zetten graag een plusklas of een Leonardo-afdeling op, maar lopen wat minder warm voor leerlingen die minder goed presteren. [De school] is hier juist geschikt voor omdat we kleine groepen hebben; onze groepen zijn kleiner dan het speciaal onderwijs. En wij houden al kinderen binnenboord die het op een andere school wellicht niet gered zouden hebben. Zo hebben we bijvoorbeeld een jongen uit [een nabij liggend dorp] met wat problematiek opgenomen in onze school. Daar gaat het goed mee. Een leerkracht op deze school kan – zelf met 3 groepen – een leerling goed individueel volgen en begeleiden. [MS]

4.5.2 *Schotten tussen onderwijs en zorg en welzijn*

Door de krimp, alsook door het gemeentelijk beleid op veel plaatsen, is er een brede beweging om scholen samen te brengen in multi-functionele accommodaties waarin ook kinderopvang en andere diensten worden gehuisvest. Sommige scholen nemen daarin bepaalde taken over van andere sectoren die niet langer levensvatbaar worden geacht. Een voorbeeld hiervan is een school die de bibliotheek heeft overgenomen, en vanuit school boeken uitleent. Hoewel dit extra investeringen vraagt in ruimte en tijd, houdt men op die wijze een voorziening in stand om kinderen aan het lezen te krijgen. Daarnaast zijn voordelen voor de school dat op die wijze een verbinding met de buurt wordt gelegd, en dat anderen op school boeken komen lenen die mogelijk later hun kinderen op school plaatsen.

Dergelijke initiatieven, waarbij grenzen tussen onderwijs en andere sectoren worden doorbroken komen op een aantal plaatsen naar voren. Op een school is er bijvoorbeeld sprake van een zorginstelling die in hetzelfde gebouw gehuisvest is. Het initiatief is genomen om kinderen uit de instelling af en toe in de klas lessen te laten volgen:

De kinderen met een handicap doen met mijn kinderen nu al veel samen, bijvoorbeeld ‘maatjeswerk’. We willen wel degelijk ook een leerproces naar deze kinderen neerzetten, en we willen aan de andere kinderen ook laten zien dat ze er zijn en dat ze meedoen. Ik vind dat de hele sfeer van de school een stuk zachter wordt nou deze kinderen er zijn; dat iedereen het snapt dat je niet op dezelfde manier begaafd bent. Dat doet veel met mensen en met kinderen. [...] De kinderen in de zorginstelling krijgen

daar geen onderwijs. Het is tegelijkertijd zo dat ik geen cent onderwijs mag steken in deze kinderen. [...] Dat is toch wel vreemd in een land waarin iedereen recht heeft op onderwijs. [ES]

Juist in gebieden met krimp zouden scholen volgens de betreffende schoolleider meer mogelijkheden moeten krijgen om dergelijke sectorale schotten te doorbreken.

4.6 Bestuurlijk vermogen en onderwijsachterstanden

De eenpitters in het onderzoek hebben voor het overgrote deel met slechts een relatief gering percentage achterstandsleerlingen te maken. Op 2 kleine scholen is het percentage 0.2-leerlingen echter relatief groot, van een vijfde tot ruim een kwart van alle leerlingen. In beide scholen is het bestuur zich niet bewust van het feit dat de school middelen in het kader van de gewichtenregeling ontvangt. Er is ook niet expliciet aandacht vanuit het bestuur voor het onderwijs (in het kader van de vroegschoolse educatie) aan deze leerlingen op school.

De achterstandssituatie van de leerlingen en hun ouders vindt op één van beide scholen ook zijn weerslag in het bestuurlijk vermogen. De bestuurders zijn relatief minder goed op de hoogte van landelijke beleidsontwikkelingen dan de andere eenpitters, en sterker dan andere besturen betrokken bij operationele in plaats van bestuurlijke taken. Bij het andere bestuur speelt dit minder, omdat met name hoger opgeleide ouders ervoor kiezen om in het bestuur zitting te nemen.

4.7 Adaptief beleid en onderwijsachterstanden

Bestuurders van meerpitters zijn beter op de hoogte van de achterstandsproblematiek die op hun scholen speelt, en zetten de middelen uit de gewichtenregeling ook in op de scholen waar ze met achterstanden bij leerlingen te maken hebben. Besturen differentiëren op basis van de achterstandsproblematiek op scholen niet alleen in de middelentoewijzing, maar ook in de te verwachten doelen die aan de scholen worden gesteld.

We hebben te maken verschillende populaties: in de kleine dorpen in Noordoost-Groningen zijn er vaak laagopgeleide ouders, leerlingen met speciale problematiek en taalachterstanden. Voor scholen met een dergelijke populatie zijn we tevreden als ze op alle indicatoren een voldoende scoren. Maar er zijn ook grotere scholen, in voordorpen van Groningen, met hoger opgeleide ouders en minder zorgleerlingen. Daar kan de grens wel hoger. We kijken dus naar de mogelijkheden van de school en de

schoolbevolking om doelen op maat te maken. We hebben hiervoor geen vast systeem, maar maken met iedere school eigen afspraken. [MB]

De inzet van besturen is om alle scholen, ook de scholen die te maken hebben met veel onderwijsachterstanden, in ieder geval aan de minimumnormen van de inspectie te laten voldoen. Dat blijkt echter niet altijd mogelijk.

Ik heb bijvoorbeeld een school die tegen de Duitse grens aanligt, in een achterstandsgebied en waar de hele bevolking dialect spreekt. De inspectie heeft daar jaar in jaar uit al aangetoond dat wij daar goed onderwijs geven, maar wij krijgen die Citoscores niet op niveau, dus iedere keer wordt dat handmatig gecorrigeerd. In wezen is dat idioot: het onderwijs deugt, we doen er alles aan om die kinderen op het hoogste niveau te brengen, maar elke keer voldoen we net niet aan de norm - het gaat vaak maar om tienden. Terwijl bij de school in [plaats in Groningen] de helft van de ouders gestudeerd heeft. ... Die differentiatie mis ik in voldoende mate in het inspectiebeeld. [MB]

Een schoolleider geeft aan dat haar bestuurder ook ontvankelijk is voor verzoeken om achterstanden bij leerlingen te bestrijden. Daar waar in een specifieke groep sprake was van relatief veel achterstandsl leerlingen is extra geld ter beschikking gesteld om een onderwijsassistent naast de leerkracht te plaatsen, om zo die leerlingen extra aandacht te kunnen geven. Een schoolleider van een ander bestuur schetst een soortgelijk beeld. Op school is sprake van een relatief hoog percentage achterstandsl leerlingen:

Er komen kinderen hier de school binnen – en ik wil het graag voorzichtig zeggen – die een brede ontwikkelingsachterstand hebben. Dat is volgens mij een hoger percentage dan gemiddeld. We zijn hier ook een impulsgebied in [plaats in Groningen]. Er zijn veel kinderen met laagopgeleide ouders. Er zit hier veel werkloosheid en minimuminkomens, dat zie je terug in de armoedemonitor. Deze kinderen komen ook binnen met een complexe zorgsituatie in verband met thuisproblematiek; meer dan 20 procent van de kinderen heeft gescheiden ouders. Dat is al hoger dan het landelijk gemiddelde. We hebben veel mensen die zonder werk zitten, wiens bedrijf failliet is gegaan en die in de schuldsanering zitten. Het is wat complexer dan ‘alleen het leren’. [MS]

Vanuit het bestuur is hiervoor aandacht, en wordt hierop ook tussentijds ingesprongen wanneer de nood hoog is:

We kunnen dingen aangeven bij de bespreking van de begroting, maar er kan veel buiten de begroting om worden geregeld. Nu loopt bijvoorbeeld mijn kleutergroep vol;

dan kan ik bij hen aankloppen om deze groep op te splitsen. Als ik dat goed beargumenteer, dan krijg ik genoeg formatie om dit 5 ochtenden per week mogelijk te maken. Dan wordt er niet van je verlangd dat je dit al een jaar van tevoren al hebt aangekaart. Als je in de problemen zit, dan kan je er voor 100 procent op vertrouwen dat ze ter plekke problemen helpen oplossen, via middelen of gelden. [MS]

Twee derde van de schoolleiders binnen de meerpitters geeft aan dat zij voldoende onderwijsinhoudelijke of praktische steun van hun bestuurders ervaren. Bij de eenpitters speelt dit niet expliciet, aangezien schoolleiders vaak zelf over de budgetten kunnen beschikken. Eén van de eenpitters brengt wel naar voren dat zij enigszins geremd worden in de bestrijding van onderwijsachterstanden door de ‘knip’ in de VVE tussen de gemeente en de schoolbesturen. Kinderen tussen de 1 en 4 jaar zijn al wel in het kader van voorschoolse voorzieningen in het schoolgebouw aanwezig, maar vallen onder de zeggenschap van de gemeente, die daarvoor binnen haar gemeentegrenzen een uniform beleid voert.

Ik kan dingen doen op de voorschoolse opvang en consultatie, zodat kinderen zonder achterstand op mij school kunnen beginnen. Ik zou graag dat geld van de VVE willen om de voorschoolse opvang zo in te richten zoals ik dat graag zou willen. Daar ligt een grens. Dat mag ik niet. Ik zou er zelf zelfs van mijn eigen geld in willen investeren, omdat ik die investering later wanneer ze bij mij op school zitten dubbel en dwars terug verdienen. Ik moet namelijk dan nog die achterstanden gaan wegwerken, en dat is dan alleen maar moeilijker geworden. Maar ik mag geen geld uitgeven aan de voorschoolse opvang. [ES]

4.8 Overige aspecten adaptief onderwijsbeleid

4.8.1 *cao afspraken*

Door enkele eenpitters wordt aangegeven dat bepaalde maatregelen of afspraken onvoldoende rekening houden met de belangen van eenpitters, en de randvoorwaarden waar eenpitters mee te maken hebben. Ongeveer de helft van de eenpitters heeft het idee dat zij onvoldoende tot hun recht komen in de nieuwe samenwerkingsverbanden, en dat het vooral de grote besturen zijn die daar afspraken maken die voor hen werkbaar zijn. Een soortgelijk bezwaar wordt door enkele schoolleiders van eenpitters ook naar voren gebracht rond de vaststelling van de nieuwe cao.

Ik heb iedere keer geroepen: weten jullie wat dit straks gaat betekenen? Wij worden nu geconfronteerd dat we opnieuw het gesprek met het team over het taakbelasting beleid moeten voeren. Ik moet aan mijn personeel gaan uitleggen dat de PO-raad denkt dat dit

het verstandigst is voor hen. Terwijl er niet gekeken wordt naar wat de school nodig heeft.

Waar we dan last van hebben, is dat we regelmatig worden geconfronteerd met het denken vanuit de ‘grote bestuursfilosofie’ die uiteindelijk binnen de PO-raad wordt omarmd door de invulling van commissies door zulke bestuurders. Dat betekent wel dat zij uiteindelijk meebepalen hoe ik dit ‘familiebedrijf’ moet runnen. En daar heb ik soms last van. Met de nieuwe cao moet ik alle werknemers binnen de 40-urige werkweek drukken. Ze hebben mijn personeelsleden niet gevraagd of ze het erg vinden dat ze piekmomenten hebben en soms weer wat rustigere momenten. Ze hadden misschien lid kunnen worden van een vakbond. Maar de zaak ligt nu eenmaal zo. Ik wordt dan wel geconfronteerd met beleid waarvan ik mij afvraag: hoe adaptief is dat nou. Dat is het niet. [ES]

4.8.2 *Financiële normen meer schoolspecifiek*

De inspectie gebruikt verschillende normen om na te gaan in hoeverre scholen financieel voldoende ‘gezond’ zijn. Daarvoor is voor iedere indicator een minimum of maximum waarde bepaald, dan wel een bepaalde bandbreedte afgesproken. Die normen verschillen voor een deel voor kleine scholen en grote scholen, maar zijn volgens een enkele schoolleider toch onvoldoende sensitief voor de risico’s die kleine besturen kunnen lopen.

We zijn een hele goede school. We hebben goede leerkrachten en we hebben vet op de botten; we zijn een rijke school. We hebben een aantal jaren zuinig aan gedaan, met het oog op de krimp. Daar wordt je vervolgens wel op afgerekend. Dan wordt er door de inspectie gevraagd of wij ons geld wel goed uitgeven. Hoezo? We hebben goede opbrengsten, het is geen bende hier. [...] we moesten ons kapitaal gaan opmaken. Daar bedoel ik nou: waar bemoei je je mee. De relatie met de inspectie is daarom lastig. Je zou ook kunnen zeggen: wat heb je steeds goed ingekocht. We proberen namelijk ook op andere manieren geld binnen te halen; stimuleer dat ook als inspectie. Nee, je krijgt een tik op je neus omdat je niet genoeg geld uit geeft. [ES]

4.8.3 *Meer armslag binnen krimpgebieden in regelgeving*

Verscheidene besturen geven aan voorstander zijn te zijn van de kleine-scholen-toeslag die zij ontvangen. Zij achten dit een zinvolle manier om vanuit de overheid rekening te houden met de situatie waarmee zij als bestuur te kampen hebben. Tegelijkertijd is er onder meerpitters breed de opvatting dat het huidige scholenbestand onder aanhoudende krimp niet houdbaar is. Er zijn verschillende initiatieven om tot samenwerking of zelfs tot fusie te komen, maar de

huidige regelgeving, hoewel zinvol voor veel andere gebieden, is onvoldoende toegesneden om deze initiatieven uit te voeren.

We zijn al jaren druk aan het pleiten om een aantal dingen makkelijker te maken, zoals rond de fusietoets, de regels voor kleine scholen, de kleine scholen toeslag. we vinden dat de overheid de schoolbesturen wel moet helpen om hun weg te vinden in de krimpgebieden. En als het nog lastig is om te fuseren, moet het niet zo erg zijn om bijvoorbeeld alvast de onderbouw bij elkaar te voegen. Het lijkt mij ook goed als er in plaats van de kleine scholen toeslag een budget voor besturen komt, zodat die zelf kunnen bepalen hoe klein of groot hun scholen zijn. Als er wat juridische aanpassingen zouden zijn, zou dat het voor ons wat gemakkelijker maken om naar een organisatie te gaan die iets steviger scholen kan maken. [MB]

Als goede schoolbestuurder, die weet wat hij wil, word je beperkt door wet- en regelgeving, op gebied van CAO, samenwerking met openbaar onderwijs, zoals de regels voor de fusietoets, of voor het creëren van een samenwerkingsschool. De Staatssecretaris komt wel met uitleg in april en veranderingen zouden dan ingaan augustus 2016, maar als je te lang wacht, dan is het te laat, zo hard gaat de krimp. Ik hoop wel dat er verruiming komt en ik weet dat de staatssecretaris ons ook wel snapt. Mijn hoop is dat je in kleinere dorpen samenwerkingsscholen kunt behouden en stichten van verschillende denominaties, met behoud van zelfstandigheid, want dan wordt het een stuk gemakkelijker. [MB]

5. Conclusie en discussie

Scholen en besturen verschillen. De vraag die ten grondslag aan dit onderzoek ligt is in het beleid rekening met deze verschillen moet worden gehouden, om zo beter aan te sluiten bij het vermogen van besturen of scholen om veranderingen door te voeren, en om rekening te houden met specifieke behoeften van besturen en scholen – bijvoorbeeld als gevolg van specifieke onderwijsachterstanden bij leerlingen. De achterliggende gedachte is dat het beleid effectiever zal zijn wanneer het is afgestemd op de verandercapaciteit van scholen en de behoeften die scholen hebben.

Deze studie verkent de mogelijkheden tot en de wenselijkheid van een dergelijk adaptief onderwijsbeleid. Daartoe is met 23 besturen en 48 schoolleiders in Friesland, Groningen en Drenthe gesproken. Het bestuurlijk vermogen van elk van de besturen is in kaart gebracht. Daarnaast is nagegaan in hoeverre besturen en scholen beleidsmaatregelen en stimuleringsprogramma's van de overheid waarderen die een adaptief karakter hebben, zoals de 'kleine scholen toeslag', de 'gewichtenregeling' en het stimuleringsprogramma vanuit School aan Zet. Voor de besturen die het bevoegd gezag vormen van verscheidene scholen, is tevens onderzocht in hoeverre besturen in hun beleid rekening houden met verschillen in scholen. Daarbij lag de nadruk op het beleid ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs, maar daarnaast zijn – waar dat relevant was – ook het beleid rond onderwijsachterstanden en passend onderwijs in de gesprekken aan bod gekomen.

In de navolgende paragrafen wordt op deze vraag ingegaan door allereerst in te gaan op de mate waarin er verschillen in beleidsvoerend vermogen tussen besturen en scholen bestaan. Daarbij worden tevens verbanden gelegd met de twee andere studies die door de BOPO binnen de programmalijn "Onderwijskwaliteit" zijn uitgezet.

5.1 Verschillen in bestuurlijk vermogen

De besturen in het onderzoek verschillen onderling sterk ten aanzien van hun vermogen om scholen aan te sturen. De grotere besturen in het onderzoek, die het bevoegd gezag vormen van meer dan 10 scholen, kennen zonder uitzondering een professioneel bestuur of een bovenscholse directeur die in de praktijk als bestuurder optreedt. Het intern toezicht is bij het merendeel van de besturen eveneens sterk geprofessionaliseerd. Het bestuurlijk vermogen binnen de kleinere eenpitters is daarentegen gering. Deze besturen bestaan zonder uitzondering uit vrijwilligers – vrijwel altijd ouders – en het intern toezicht ligt bij de meeste

besturen eveneens bij ouders – in de vorm van een toezichthoudend deel van het bestuur of een algemeen bestuur.

Besturen van eenpitters blijken in meerderheid slechts op hoofdlijnen op de hoogte van de eisen die de inspectie aan de kwaliteit van het onderwijs stelt, van de invoering van passend onderwijs, en van provinciale en landelijke stimuleringsprogramma's. Slechts een deel van de bestuursleden heeft ervaring met bestuurlijke processen, of beschikt – vaak vanuit hun eigen professie – over expertise op het terrein van financiën of personeelsbeleid. In ongeveer de helft van de besturen heeft echter geen van de leden noemenswaardige ervaring of expertise op deze gebieden. Hoewel besturen verschillen in hun expertise en bestuurlijke ervaring, is bestuurlijke structuur van eenpitters over het geheel genomen onvoldoende toegerust om sturing aan de school te geven. Dat geldt in het bijzonder voor de onderwijskundige ontwikkeling. De bestuursleden hebben doorgaans geen onderwijskundige expertise. Slechts binnen een enkel bestuur is een van de leden uit het onderwijs afkomstig, of heeft in het verleden in het onderwijs gewerkt. Naast het feit dat de besturen de onderwijskundige expertise missen om sturing te kunnen geven aan onderwijsontwikkelingen, ontbreekt het bestuursleden vaak ook aan tijd om zich intensief voor de school in te zetten. Een derde reden waarom vanuit het bestuur minder aangestuurd wordt op de invoering van opbrengstgericht werken, passend onderwijs en aandacht voor excellentie, is dat andere aandachtspunten relatief belangrijker worden geacht. Het perspectief van de besturen is vaak sterk gericht op het tot stand brengen van een omgeving waarin het welzijn van de kinderen wordt gewaarborgd.

Dat betekent in de praktijk dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs in de handen van de schoolleider en het schoolteam wordt gelegd, en dat de onderwijskundige sturing binnen eenpitters vanuit de directeur en de IB-er plaatsvindt. De directeurs van eenpitters zijn over het geheel genomen krachtige schoolleiders, die zich bewust zijn van de verantwoordelijkheid die op hun schouders ligt. Binnen de grotere scholen zijn de schoolleiders doorgaans in staat – vaak in nauwe samenwerking met de intern begeleider en coördinatoren binnen school – om de noodzakelijke onderwijsontwikkelingen in hun school te realiseren. Tegelijkertijd geven schoolleiders wel aan dat het hen moeite kost om beleidsontwikkelingen bij te houden, en de school adequaat te vertegenwoordigen in afspraken met andere besturen rond passend onderwijs. Een groot deel probeert om die reden ook samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere eenpitterscholen om zoveel mogelijk ervaringen uit te wisselen, elkaar wederzijds te ondersteunen, en gezamenlijk de belangen van de scholen te behartigen in regionale overlegstructuren. De noodzaak hiervoor is in grotere mate aanwezig bij de kleinere eenpitters. Schoolleiders van deze scholen geven aan dat er een te grote last op hun schouders ligt, en dat zij gedwongen zijn veranderingen in school te

temporiseren. De onderwijskwaliteit staat op deze scholen relatief ook onder grotere druk dan op de grotere eenpitters in het onderzoek.

Het bestuurlijk vermogen – wanneer dit wordt opgevat als een combinatie van het vermogen van het bestuur en de schoolleider samen – is ondanks bovenstaande beperkingen in de praktijk binnen de grotere eenpitters niettemin voldoende aanwezig. Dat komt enerzijds doordat de schoolleider een 'spin in het web' is, waardoor hij of zij integraal overzicht over alle beleidsterreinen heeft, en 'bestuurlijke drukte' vermeden wordt. Anderzijds laat de schoolleider zich op onderdelen ondersteunen door bijvoorbeeld een onderwijsbureau dat veel administratieve taken afhandelt en de schoolleider wijst op veranderingen in wet- en regelgeving met betrekking tot de bekostiging of het personeelsbeleid. Daarnaast zoekt een deel van de schoolleiders bewust samenwerking met andere eenpitters. Doordat het initiatief, en de deelname aan dergelijke samenwerkingsverbanden echter eveneens bij de schoolleiders ligt, betekent dit tegelijkertijd dat er sprake is van een uiterst fragiele structuur, waarin de ontwikkeling van de school in sterke mate afhankelijk is van een persoon. Dat is een verantwoordelijkheidsverdeling die de continuïteit onvoldoende verzekerd.

Bij de meerpitters is daarentegen sprake van een verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur, intern toezicht en schoolleiding. Besturen hebben een duidelijker rol waar het de onderwijskundige sturing betreft. Bestuurders van meerpitters tonen zich in hoge mate doordrongen van het feit dat er aan opbrengstgericht werken aandacht moet worden besteed. De aandacht voor onderwijsresultaten komt bijvoorbeeld ook naar voren uit het feit dat bij meerpitterscholen in de directiekamer en de lerarenkamer vaker een 'datamuur' te vinden is. De wijze waarop de onderwijskundige sturing vanuit het bestuur vorm krijgt, verschilt echter aanzienlijk tussen meerpitterbesturen. Sommige besturen nemen het voortouw in het verbeteren van de onderwijskwaliteit op hun scholen, terwijl andere besturen de verantwoordelijkheid daarvoor sterker bij de individuele schoolleiders leggen.

Globaal kunnen bij de besturen die aan het onderzoek deelnamen vier verschillende modellen van onderwijskundige sturing worden onderscheiden. In het eerste model vindt deze sturing plaats vanuit een bestuurder-directeur of bovenschools directeur met een adjunct die volledig gericht is op onderwijskwaliteit. Een tweede model is dat een bestuurslid onderwijskundige zaken in zijn of haar portefeuille heeft. Het derde model houdt een integrale verantwoordelijkheid van de bestuurder of het managementteam in, en in het vierde model is de sturing belegd bij een lid van het managementteam, veelal een van de directeuren. Binnen het eerste en het vierde model was sprake van een sterkere onderwijskundige sturing naar de scholen, terwijl in het tweede en derde model op bovenschools niveau voornamelijk kaders werden geformuleerd waarbinnen schoolleiders zelf verbeteringsprocessen op hun scholen moesten aansturen.

Besturen die eenzelfde aanpak hanteren bij de onderwijskundige aansturing van hun scholen verschillen onderling in de mate waarin zij erin slagen om verbeteringen op school te initiëren. Uit de interviews wordt duidelijk dat de gerealiseerde verbeteringen, net als bij de eenpitters, voor een groot deel afhankelijk zijn van de kwaliteit van de bestuurder of de adjunct, en de schoolleiders en IB-ers op de scholen, en de samenwerking en de afstemming tussen bestuur en schoolleider. Daarnaast maken besturen die verbeteringen op hun scholen rapporteerden, relatief vaker gebruik van een uitgebreid kwaliteitszorgsysteem met frequente monitoring van opbrengsten, interne visitaties, ‘evidence-informed’ instrumenten, en het delen van ervaringen tussen schoolleiders en tussen IB-ers. Deze praktijken lijken van groter belang dat de wijze waarop de onderwijskundige sturing structureel binnen het bestuur vorm krijgt. Tegelijkertijd komen de genoemde praktijken wel relatief vaker voor binnen de twee modellen waarin sprake was van een sterkere onderwijskundige sturing vanuit het bestuur, en met name binnen het model waarin een adjunct het onderwijs aanstuurt. Deze modellen lijken betere voorwaarden te bieden om sturing op verbeteringsprocessen vanuit het bestuur te effectueren.

5.2 Overheidsbeleid afgestemd op het bestuurlijk vermogen

De vraag is in hoeverre bovenstaande verschillen om een meer adaptief overheidsbeleid vragen, en wanneer een meer adaptief beleid zou worden gevoerd, wat hiervan de te verwachten meerwaarde is. In algemene zin kan worden gesteld dat er in het onderzoek betrekkelijk grote verschillen werden gevonden in bestuurlijk vermogen, en dat het bestuurlijk vermogen op een aantal scholen onvoldoende is, dan wel verder verbeterd zou kunnen worden. Dat betekent dat de randvoorwaarden aanwezig zijn om een meer adaptief beleid te overwegen teneinde beleidsdoelen beter of sneller te realiseren.

In het voorgaande is naar voren gekomen dat bij kleinere eenpitters voortdurend een overbelasting van de schoolleider dreigt. Wanneer de resultaten van de school teruglopen is er op deze scholen onvoldoende bestuurskracht aanwezig om op korte termijn verbeteringen door te voeren. De scholen zullen daarvoor aangewezen zijn op ondersteuning van buiten de school. Op dit moment zijn er een aantal voorzieningen die in een dergelijke ondersteuning kunnen voorzien. Voor een deel, zoals aangeboden in het kader van het programma ‘School aan Zet’, zijn deze te ‘licht’ voor de school. De gesprekkencyclus van School aan Zet biedt onvoldoende houvast aan scholen om daadwerkelijk verbeteringen in hun onderwijs tot stand te brengen. Zij zijn daarvoor aangewezen op meer ondersteuning, aangezien zij de inzet die zij zelf dienen te plegen niet of onvoldoende kunnen waarmaken. Voor een ander deel is de ondersteuning met name curatief en tijdelijk van aard, zoals de inzet vanuit de PO-raad, onder meer via de Vliegende brigades. Deze kunnen de school helpen om op korte termijn een aantal knelpunten op te lossen, maar het is de vraag in hoeverre dit tot duurzame oplossingen zal leiden. De huidige insteek van School aan Zet om meer aandacht te geven aan

capaciteitsontwikkeling op scholen sluit aan op de noodzaak om betere bestuurlijke en organisatorische condities te creëren, maar het is onzeker in hoeverre deze capaciteitsontwikkeling gezien de bestuurlijke constellatie van deze scholen een reële mogelijkheid is. Dat betekent dat overwogen kan worden of het wenselijk is om beleidsmaatregelen te nemen om aan de behoefte aan ondersteuning bij deze scholen tegemoet te komen.

Schoolleiders van veel andere scholen geven eveneens aan dat zij niet alles zelf kunnen, en dat ondersteuning gewenst is. Voor een deel krijgen zij deze ondersteuning vanuit het bestuur of het stafbureau. Voor een ander deel, met name eenpitters, organiseren zij deze ondersteuning zelf, onder meer door uitwisseling met andere scholen. Tegelijkertijd erkennen veel schoolleiders, vooral van eenpitters, dat zij niet overal tijdig aan toe komen. Het is echter de vraag in hoeverre in de richting van deze scholen een andere beleidsaanpak gewenst is. In de praktijk is er de nodige beleidsruimte bij scholen en besturen om hierin zelf verantwoord prioriteiten te stellen. Een voorbeeld is de invoering van de scheiding tussen bestuur en intern toezicht die op nagenoeg alle eenpitters in het onderzoek onvoldoende functioneert. Doordat de besturen echter formeel aan de gestelde minimale vereisten voldoen, en de inspectie hierop in de praktijk slechts in formele zin nagaat of aan de wettelijke vereisten is voldaan, hebben besturen de mogelijkheid om het intern toezicht in hun eigen tempo in te richten.

De ruimte lijkt minder aanwezig waar het de onderwijskwaliteit op scholen betreft. Ten aanzien van de kwaliteit lijkt een directieve aanpak in de richting van scholen het meest veelbelovend. Bij de meerpitters die een meer directieve aanpak in de richting van hun scholen hanteerden, waren relatief de grootste verbeteringen in de onderwijskwaliteit zichtbaar. Die aanpak bestond voor een belangrijk deel uit de uniformering van instrumenten die scholen kunnen gebruiken, die voor een deel sterk gebaseerd waren op de kwaliteitsaspecten die de inspectie hanteert. Dat sluit ook aan bij de bevinding dat scholen aangaven de instrumenten zeer te waarderen die via de website van School aan Zet ter beschikking worden gesteld. Dit wijst in de richting van het aanreiken van evidence-based instrumenten die centraal ontwikkeld worden.

5.3 Adaptief beleid van besturen in de richting van scholen

Besturen houden in hun beleid rekening met de behoeften van scholen. Weliswaar gaat elk van de besturen uit van een vaste normering op basis waarvan formatie aan scholen worden toegewezen, maar de marges waarover besturen beschikken worden gebruikt om extra formatie in te zetten waar dat nodig geacht wordt. Voor een deel gebeurt dat als ‘verevening’. Scholen die te maken hebben met teruglopende leerlingaantallen kunnen gedwongen worden om van combinatieklassen van twee groepen naar drie groepen te gaan. Dat vereist de nodige

omzettingen in school, en zorgt bovendien vaak voor onrust onder ouders en onder het team. Door de toekenning van extra formatie kan de school dan voor een of twee jaar de bestaande indeling in combinatieklassen handhaven. Daarbij spelen vaak ook strategische overwegingen een rol. De vrees bij schoolleiders en besturen is dat de school door een groter aantal groepen per combinatiegroep voor ouders minder aantrekkelijk wordt, en dat de terugloop in aanmeldingen daardoor verder versterkt wordt en de school in een negatieve spiraal terecht kan komen.

Daarnaast blijken besturen extra formatie aan een school toe te wijzen wanneer een school door de inspectie als zwak of zeer zwak wordt beoordeeld. Tijdelijk worden dan extra middelen vrijgemaakt met het doel de school er op korte termijn 'weer bovenop te helpen'. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat de extra in te zetten middelen vaak beperkt zijn. De middelen komen bij een deel van de besturen voort uit de middelen die bovenschools overblijven na 'afronding' van de formatie waarop iedere school gezien zijn leerlingenaantal recht heeft. Dat geldt niet voor alle besturen. Eén bestuur heeft bewust een iets grotere ruimte gecreëerd door een 'knelpuntenpot' in te stellen, waar een deel van de bekostiging in wordt gestort. Wanneer schoolleiders een knelpunt in hun formatie ervaren, kunnen zij hierop een beroep doen. Gezamenlijk wordt bepaald, op advies van enkele directeuren, in hoeverre deze aanspraak vervolgens gehonoreerd wordt.

Hierbij gaat het echter steeds om een toewijzing van extra middelen of formatie voor zeer bepaalde tijd. Bovendien vindt de toewijzing over het algemeen plaats nadat bepaalde knelpunten naar voren komen. Slechts één van de besturen in het onderzoek hanteert een structureler aanpak, die in het verlengde van de 'kleine scholen toeslag' ligt. Voor iedere school, ongeacht het leerlingenaantal, wordt uitgegaan van een bepaalde minimale formatie die een school nodig heeft om goed te kunnen functioneren. Deze formatie wordt aan iedere school toegekend, ook wanneer zij daar op grond van de normbekostiging per leerling geen recht op heeft.

Daarnaast hanteren besturen vaak verschillende verwachtingen en eisen ten aanzien van scholen. Dat geldt vooral waar het de eindopbrengsten betreft. De meeste besturen geven aan dat zij schoolspecifieke doelen hanteren. Voor scholen die te maken hebben met onderwijsachterstanden bij hun leerlingen worden over het algemeen de minimumnormen van de inspectie als ondergrens gehanteerd. Voor de andere scholen wordt doorgaans een hogere norm gehanteerd, maar de hoogte van de norm wordt grotendeels aan scholen zelf overgelaten. Bovendien wordt het vastgestelde doel eerder als streefwaarde door besturen en scholen gebruikt, dan als minimumnorm. De sturing vanuit het bestuur op verschillen tussen scholen is daarmee relatief gering. Veeleer is sprake van het bieden van vrijheid aan scholen

om zelf beleidskeuzes te maken of van het hanteren van hetzelfde onderwijskundige beleid in de richting van alle scholen.

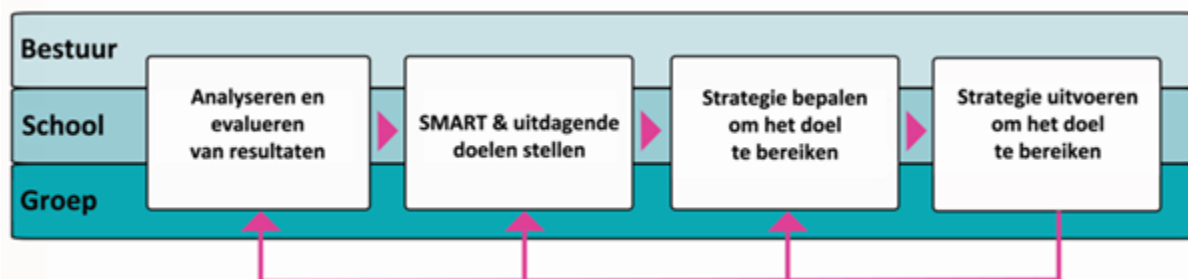
Daar waar sprake is van differentiatie naar de scholen, is dit voornamelijk reactief doordat scholen, of de omstandigheden daarom vragen. Door de relatief beperkte middelen die beschikbaar zijn is er bovendien vrijwel steeds sprake van noodzaak of urgentie, en is het eerder als een curatief dan preventief beleid te kenschetsen. Tenslotte heeft extra middelentoewijzing in nagenoeg alle gevallen een tijdelijk karakter, waarbij scholen in staat worden gesteld om een overgang soepeler te laten verlopen, of om op korte termijn extra inzet te plegen.

5.4 Relatie met de andere deelstudies naar onderwijskwaliteit

Op bestuursniveau is, zo komt uit het voorgaande naar voren, de inbedding van een cyclus van opbrengstgericht werken voor een belangrijk deel afwezig. Daarmee ontbreekt, een enkel bestuur uitgezonderd, enerzijds een gerichte sturing op onderwijsopbrengsten in de richting van de scholen. Anderzijds, waar scholen zelf proberen invulling te geven aan opbrengstgericht werken, ontbreekt een adequate controle hierop, en zijn de voorwaarden op schoolniveau niet altijd aanwezig om dit ten volle te benutten.

Deze bevindingen sluiten aan bij de conclusies die in het deelproject naar onderwijsveranderingen in scholen naar voren kwamen. Deze studie laat zien dat niet alleen de competenties van leerkrachten essentieel zijn bij OGW, maar dat de bredere organisatorische en bestuurlijke context ook een grote impact kan hebben op wat wel en niet haalbaar is op dit gebied. Zo zien we dat de mate waarin scholen, schoolteams en schoolleiders in materiele en ook in emotionele zin (bijvoorbeeld als de school het label ‘(zeer) zwak’ krijgt) door hun besturen gesteund worden in het werken aan kwaliteit nogal verschilt. Een derde van de schoolleiders ervaart die steun als onvoldoende. Daarnaast zijn er andere factoren die het werken aan hoge opbrengsten kunnen bemoeilijken: een sterke mobiliteit onder schoolleiders en leerkrachten waardoor de continuïteit van het team in het geding komt, een grote (organisatorische) taakbelasting voor schoolleiders in parttime aanstellingen voor (meerdere) kleine scholen, waardoor het onderwijskundig leiderschap onvoldoende aandacht krijgt, het als school geen invloed hebben op de aanstelling van nieuwe leerkrachten of interne begeleiders, bijvoorbeeld doordat elders overtollig personeel (door krimp) op de school herplaatst wordt. Ook de combinatie interne begeleider - schoolleider is volgens de respondenten van groot belang voor wat mogelijk is en wat gebeurt met betrekking tot OGW in een school. Die combinaties variëren qua beschikbare tijd en kwaliteit.

De resultaten van dit deelproject onder schoolleiders tonen aan dat het onjuist is om alleen in algemene termen te spreken over hoe OGW bevorderd kan worden, en te weinig rekening te houden met de contextuele verschillen waarmee leraren en scholen te maken hebben. Net zoals de competenties en behoeften van leerkrachten verschillen (het eerste deelproject) zo verschillen de leerkrachten en hun scholen ook in de mate waarin hun organisatorische inbedding het mogelijk maakt om aan kwaliteitsverbetering te werken. Als de samenstelling van het team en/of de schoolleiding voortdurend wisselt, zonder dat je daar zelf als school grip op hebt, en als een school door haar omvang maar over weinig schoolleider- en IB-tijd beschikt om de onderwijskwaliteit te bevorderen, of als de competenties van schoolleider en/of intern begeleider te wensen over laten, dan zal het heel erg lastig zijn om op basis van opbrengstgericht werken de kwaliteit te verbeteren.



Figuur 1: Opbrengstgericht werken op verschillende niveaus (Keuning & van Geel, 2012)

In de studie onder leerkrachten die hadden deelgenomen aan een schoolbrede tweejarige interventie gericht op opbrengstgericht werken, komt een rooskleuriger beeld naar voren. De leerkrachten staan overwegend positief tegenover opbrengstgericht werken als aanpak. Daarnaast beschikken zij over de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor de correcte analyse van de resultaten uit het leerlingvolgsysteem. Daar dient echter bij aangetekend te worden dat elk van deze leerkrachten met OGW werkte. Voor blok 2 en 3 uit figuur 1 (prestatie- en leerdoelen stellen en vervolgens een aanpak bepalen om de gestelde doelen te realiseren) is de situatie echter minder rooskleurig. Nog te vaak worden de resultaten van blok 1 onderbenut voor het maken van de groepsplannen waarin doelen (blok2) en instructiestrategieën voor doelrealisatie (blok 3) worden bepaald. Bovendien is de geplande instructie vaak nog onvoldoende gedifferentieerd. Een soortgelijk beeld zien we in de klassesituatie waar het gemaakte plan moet worden uitgevoerd: relatief weinig differentiatie in de instructie (daarbij is het beeld in groep 4 en 7 iets beter dan in groep 2). De bevindingen laten zien dat het maken van drie instructiegroepen (de gangbare werkwijze in het primair onderwijs) alleen onvoldoende is, van belang lijkt een goede afstemming van de instructie en de verwerkingsopdrachten op de instructiebehoeften die leerlingen hebben. Differentiëren is een hele complexe professionele vaardigheid (Inspectie van het Onderwijs, 2014) waarvoor leerkrachten onvoldoende zijn toegerust. Als we willen dat OGW ertoe leidt dat informatie

over de studievoortgang leidt tot meer afgestemde instructie in de klas, dan zal onderzocht moeten worden wat differentiëren precies aan professionele kennis, vaardigheden en attitudes veronderstelt, én hoe leerkrachten daar systematisch in getraind kunnen worden. Daarbij zal met name ook onderzocht moeten worden hoe pre-service opleiding en de in-service professionalisering zo goed mogelijk op elkaar afgestemd kunnen worden, omdat het goed leren beheersen van differentiëren als professionele competentie diverse jaren zal vergen.

De resultaten van de drie deelprojecten wijzen in algemene zin op het belang van scholing voor de verdere bevordering van OGW. Gewezen is al op het belang van scholing gericht op het (beter) leren vertalen van leerlingprestatiegegevens in instructie-op-maat in de klas. Bij de ontwikkeling van dergelijke professionaliseringstrajecten zal met name coaching in de klas van belang zijn en kan worden aangesloten bij de Streef- en Focusprojecten waarin hiermee al de nodige ervaring is opgedaan. Met de beheersing van de OGW-competenties door leraren staat en valt alles, maar op school- en bestuursniveau kan OGW wel bevorderd worden. Ook daar spelen de competenties van betrokkenen een rol en kan gerichte scholing afgestemd op het ontwikkelingsniveau van scholen en besturen een positieve uitwerking hebben op OGW.

Referenties

- Blok, H. (2004). Adaptief onderwijs: betekenis en effectiviteit. *Pedagogische Studiën*, 81, 5-27.
- Blok, H., & Breetvelt, I. (2002). *Adaptief onderwijs: betekenis en effectiviteit*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: SCP.
- Friese, S. (2011). *Qualitative Data Analysis with ATLAS.ti*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hofman R.H. & Mulder, L. (2012). Programma Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (2013-2014 (BOPO V. Groningen: GION/Universiteit Groningen.
- Hofman, R.H., van Leer, K., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2012). Themaproject 1: *Het functioneren van besturen*. Eindrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten. Groningen/Rotterdam: GION-Universiteit Groningen/Risbo-Erasmus Universiteit.
- Honingh, M.E., & Hooge, E.H. (2012). *Goed Bestuur in het primair onderwijs. Eindrapportage Monitor Goed Bestuur primair onderwijs 2010-2012*. Amsterdam / Nijmegen: Hogeschool van Amsterdam/ Radboud Universiteit.
- Kessel, N. van & Hovius, M. (2011). *Bestuur en management. Onderzoek onder eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Keuning, T., & van Geel, M. J. M. (2012). Focus projects II and III. The effects of a training in 'achievement oriented work' for primary school teams. Girona, Spain: Poster gepresenteerd op de International ICO fall school.
- Land, D. (2002). Local School Boards Under Review: Their Role and Effectiveness in Relation to Students' Academic Achievement. *Review of Educational Research*, 72(2), 229-278.
- Maslowski, R., & Hofman, R.H. (2014). *Adaptief onderwijsbeleid: een literatuuronderzoek naar de doelen, implementatie en effecten van adaptieve beleidsmaatregelen in het primair onderwijs*. Groningen: GION.
- McAdams, D.R. (2006). *What school boards can do: reform governance for urban schools*. New York: Teachers College Press.
- Miles, M.B., Huberman, A.M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. San Francisco, CA: Sage.
- Ranson, C. (2011). School Governance and the Mediation of Engagement. *Educational Management Administration and Leadership*, 39(4), 398-413.
- Ranson, C., Farrell, C., Penn, N., & Smith, P. (2005). Does governance matter for school improvement? *School Effectiveness and School Improvement*, 16(3), 305-325.

Saldana, J. (2013). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. San Francisco, CA: Sage